

L'ÉTHIOPIE

ET LA

SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 mars 1939, à 14 h.

PAR

Léon-Jean CIBOT

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur.

Assesseurs { MM. BASDEVANT, professeur.
SCELLE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1939



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555828_0025

L'ÉTHIOPIE
ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉTHIOPIE

ET LA

SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 mars 1939, à 14 h.

PAR

Léon-Jean CIBOT

Président : M. DE GEOUFFRE, DE LA PRADELLE, professeur.

Assesseurs { *MM. BASDEVANT, professeur.*
SCELLE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1939



L'ÉTHIOPIE

ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

AVANT-PROPOS

La conquête de l'Empire d'Éthiopie par les troupes italiennes est la conséquence lointaine mais directe du fait capital qui domina la politique internationale à la fin du siècle dernier : l'expansion politique et la recherche des matières premières. Humiliée en 1896 à Adoua, profondément déçue et traitée en parente pauvre en 1919 à Versailles, l'Italie, sous la direction d'un gouvernement totalitaire à la recherche du prestige, n'attendait en 1934 que le moment propice pour prendre à son tour une place plus grande au soleil d'Afrique. Le grand succès du fascisme fut de choisir ce moment ; sa chance, de bénéficier, en présence d'une réaction passionnée de l'opinion britannique, des hésitations des diplomaties européennes effrayées et d'ailleurs non préparées militairement à la possibilité d'un immense conflit.

L'avènement à Rome d'un nouvel empire consacrait donc l'échec malheureux, mais lamentable et presque définitif, de la Société des Nations. On est bien obligé de reconnaître que l'Italie a, par sa conquête, violé sciem-

ment le pacte de Genève ; que ce dernier s'est avéré incapable d'imposer sa loi.

Rédiger la thèse que nous soutenons, n'est-ce pas faire le procès de ce pacte et constater avec amertume que ses plus ardents défenseurs ont été impuissants à le faire respecter ?

Le titre même de notre sujet « L'Éthiopie et la Société des Nations », nous a permis de présenter ce travail sous une forme à la fois simple et facile. Dans une première période que l'on peut limiter entre les années 1923 et 1933, l'Éthiopie, admise en qualité d'État indépendant au sein de l'assemblée de Genève, jouit, presque sans heurts, des prérogatives attachées aux membres de la Société des Nations. C'est la belle et insouciantة époque des grandes réunions pour la paix, au cours desquelles les diplomatieS européennes réussissent à mettre sur pied un programme de réalisations constructives. Les décisions qui émanent des conférences multipliées sont alors respectées. On ne songe pas encore à violer le serment donné, ou la signature solennellement apposée au bas des traités internationaux. Une mystique de Genève est née et la Société des Nations jouit d'un prestige suffisant pour imposer à ses sociétaires une ligne de conduite à peu près conforme au pacte dont elle est issue.

En 1933, une seconde période commence ; l'absence de sanctions prises à l'égard de l'Allemagne, le refus de celle-ci de siéger à la Société, a pour conséquence de faire naître chez d'autres peuples un sentiment d'hostilité à l'encontre de l'Assemblée de Genève. Ce sentiment se développe peu à peu et simultanément, au Japon et en Italie surtout. Déjà, et bien avant 1933, on avait constaté l'existence de deux clans : le clan des satisfaits, France, Angleterre,

Pologne, Tchécoslovaquie, Belgique... et le clan des non satisfaits, Allemagne, Italie. Le premier respecte et suit les directives de Genève; à tout le moins, il les subit. Le second trouve, en revanche, de continuels prétextes à les combattre. Tant et si bien qu'en 1935, l'Italie, presque assurée de l'impunité, se lance contre l'Éthiopie dans une aventure qui risque de mettre le feu aux portes de l'Europe. Cette dernière période est dominée par une activité diplomatique intense qui révèle de façon éclatante l'impuissance totale dont la Société des Nations s'est trouvée progressivement affligée. Le compte rendu des séances de l'Assemblée, en plein conflit Italo-éthiopien, montre alors qu'un nouvel élément de discorde est venu s'ajouter aux précédents. L'admission de l'U. R. S. S. à Genève a provoqué l'opposition des concepts philosophiques totalitaires aux conceptions démocratiques. Le désaccord politique s'est changé en lutte d'idées. Les clans de 1930 ont cédé la place aux « Blocs » éminemment dangereux de 1937.

De ce drame, l'Éthiopie a été à la fois la cause et la victime. La cause peut-être indirecte; à coup sûr, la victime immédiate.

Ainsi se trouve tout tracé le cadre de notre sujet. Néanmoins, il nous a paru utile de résumer dans une partie préliminaire, aussi brève et aussi claire qu'il se peut, la condition juridique internationale de l'Éthiopie avant 1923, c'est-à-dire avant son admission à la Société des Nations.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

STATUT JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'ÉTHIOPIE AVANT 1923

LA TENTATIVE DE L'ITALIE. SON ÉCHEC : Politique de Crispi. — Essais de pénétration en Abyssinie. — Le traité d'Ucciali. — Adoua.

LE TRAITÉ ANGLO-ÉTHIOPIEN DU 15 MAI 1902 ET SES PRÉCÉDENTS : Les protocoles de 1891 et 1894. — Le traité Harrington et son contenu.

L'ACCORD TRIPARTITE DE LONDRES, 13 DÉCEMBRE 1906 : Rivalité européenne en Abyssinie. — L'accord et son contenu.

LE STATUT JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'ÉTHIOPIE : L'Éthiopie n'est pas un protectorat. — L'Éthiopie n'est pas un État souverain.

Nous avons l'intention d'examiner ici, la situation juridique de l'Éthiopie entre les années 1889 et 1923, c'est-à-dire pendant la période où l'empire des Négus s'éveillant à la vie internationale se trouve en relations suivies et étroites avec les nations de l'Europe. Durant ces trente et quelques années, l'attention du monde est attirée sur un pays à demi barbare dont les débuts, d'après la légende, remontent à des siècles ¹. A la fin du XIX^e siècle, les événements dont il va être le théâtre vont se précipiter.

L'expansion coloniale, légitimée et soumise à des règles

1. Il est inutile de s'attarder à des considérations purement historiques qui n'ont pas ici leur place ; on trouvera un récit intéressant à ce sujet dans l'ouvrage de M. Pierre Alype, *Sous la couronne de Salomon. L'empire des Négus, de la reine de Saba à la Société des Nations* (Plon, édit.).

plus ou moins élastiques par la Conférence de Berlin, en 1885, conduit la France, l'Angleterre et l'Italie à s'établir en bordure de la Mer Rouge et de l'Océan Indien. De là, naissent les rivalités et les luttes continuelles d'influence, dont l'Abyssinie sera l'enjeu. Tour à tour, chacune des trois nations européennes qui jettent en Afrique Orientale les bases d'un empire, prendra un avantage temporaire pour le perdre bientôt, au profit des deux autres. Néanmoins, cette rivalité est le seul atout sérieux dans le jeu de l'Éthiopie ; seule, elle permet d'éviter à cette dernière le sort réservé au Maroc ou à l'Égypte. Au surplus, une constatation dominante s'impose sur toute cette période ; c'est l'action conciliante et modératrice de la France.

La marche des événements est la suivante : en 1889, l'Italie fait une tentative de conquête qui aboutit, à la surprise générale, à un échec retentissant qui la disqualifie pour de nombreuses années. En revanche, la Grande-Bretagne plus adroite, plus souple, réussit le 15 mai 1902 à signer avec Ménélik un traité qui, sous ses apparences économiques, constitue en réalité une servitude internationale très nette de l'Éthiopie. Ce traité qui n'a jamais été aboli, devait avoir par la suite des conséquences d'une portée considérable, si l'on songe que les avantages qu'il procurait au Soudan Anglo-Égyptien étaient destinés à devenir caducs en 1936 lors de l'annexion définitive de l'Éthiopie par le gouvernement de Rome. Cependant que la France, qui avait marqué un point en obtenant la concession du chemin de fer de Djibouti à Addis-Abeba, provoquait par ses succès, la signature d'un accord à trois devenu de plus en plus nécessaire. Effectivement, le 13 décembre 1906, est signé à Londres un traité qui limite

les ambitions européennes et garantit à l'Éthiopie son indépendance, sous réserve toutefois des stipulations contenues dans le traité du 15 mai 1902 au profit de la Grande-Bretagne. Malgré cette réserve, l'accord tripartite devait constituer jusqu'en 1923, la charte internationale de l'Empire des Négus.

Examinons plus en détail chacun de ces événements. Il nous sera plus facile ensuite, d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

§ 1. — LA TENTATIVE DE L'ITALIE. SON ÉCHEC

À la fin du XIX^e siècle, la politique d'expansion coloniale devient synonyme de politique de prestige. L'Italie, comme les autres puissances, décide de se tailler un Empire. Le protectorat français sur la Tunisie lui a causé une amère déception. Elle cherche dès lors les terres libres sur lesquelles elle pourra planter son drapeau.

En 1882, Rome achète le port d'Assab à une compagnie de navigation italienne ¹ avec l'intention d'en faire le point de départ d'une conquête ². Profitant de l'indécision et du manque de fermeté de la politique française en Afrique Orientale entre 1860 et 1885 ³, des dispositions favorables envers elle du gouvernement de Londres, l'Italie refusant de reconnaître nos droits s'installe à

1. La Compagnie de transports Rubattino qui se trouve ainsi à l'origine de la fondation de l'Afrique Orientale italienne avait en effet construit Assab en 1869 dans le but de créer un point de ravitaillement sur la Mer Rouge.

2. Dès 1880 d'ailleurs, l'Italie avait établi un protectorat sur un sultanat voisin de notre territoire d'Obock.

3. On en trouve une preuve dans les instructions données par M. Chasseloup-Laubat, ministre de la Marine, au capitaine de frégate comte Stanislas Russel, chargé de mission en Abyssinie.

Massahouah en 1885. C'est de cet établissement que datent les convoitises italiennes sur l'Éthiopie.

Dans l'imagination de Crispi, premier Ministre et instigateur d'une politique coloniale, la création d'un grand empire italien en Afrique Orientale devait servir de contre-poids à l'empire colonial français en formation. Son programme était d'occuper d'abord les territoires « *res nullius* » qui devaient devenir plus tard l'Erythrée et la Somalie. Mais cette occupation était subordonnée à l'absorption complète de l'Éthiopie qui devenait ainsi l'objectif principal du gouvernement de Rome dont les vues recevaient en somme une sorte de légitimation par la conférence de Berlin et par l'exemple des autres puissances.

Pour l'aider dans sa tâche, l'Italie trouve l'aide précieuse du gouvernement de Londres. Celui-ci a besoin d'ailleurs d'un allié pour le souvenir dans la politique qu'il poursuit sur le Haut-Nil. Le voici donc qui favorise et excite même les ambitions italiennes. Mais, ainsi que nous le verrons, il en profite admirablement. Si bien que pour reprendre une image très suggestive, l'Italie, lors de son premier conflit avec l'Éthiopie, fut aux gages de l'Angleterre, « la sentinelle que l'on relève une fois sa faction terminée ».

Sur les conseils de l'Angleterre, Massaouah, considérée comme « *res nullius* »¹ passe donc en 1888 sous la souveraineté italienne. Le gouvernement de Rome fait à ce moment là plusieurs essais infructueux d'ailleurs, pour

1. Ce qui est une erreur. L'Égypte en effet administrait cette ville pour le compte du Sultan qui, depuis 1866, y entretenait des troupes. Or, l'Égypte avait accordé au Négus un *droit de préemption* sur ce port et le traité Hewett signé par l'Angleterre garantissait à l'Éthiopie, le libre transit par Massaouah des marchandises destinées aux États du Négus ou en provenant.

pénétrer en Éthiopie. Mais le 2 mai 1889, elle signe à Ucciali un traité avec Ménélik, presque au moment où celui-ci doit monter sur le trône. Ce fut l'interprétation de ce traité qui conduisit à la guerre.

Dès sa signature, en effet, le gouvernement de Rome agit doublement. Sur le terrain militaire, il poursuit avec prudence sa politique de la tache d'huile en Érythrée. Ses troupes vancent peu à peu de la côte vers l'intérieur du pays, de façon à aborder les hauts plateaux abyssins vers le Nord. En même temps, il acquiert dans le Benadir les droits d'une Compagnie allemande de navigation et prend pied en Somalie pensant qu'il pourrait lui être utile, par la suite, de prendre l'Éthiopie à revers par le Sud. Mais il agit également, et semble-t-il avec plus de force, sur le terrain diplomatique. A propos de l'Acte Général de la Conférence de Berlin, en 1890, l'Italie tente de faire reconnaître indirectement son prétendu protectorat en se basant sur l'article 17 du traité d'Ucciali ; soutenue par l'Angleterre, la manœuvre échoue cependant devant la résistance que lui opposent la France et la Russie.

Ce fameux article 17 est ainsi conçu : « S. M. le Roi des Rois d'Éthiopie, consent à se servir des agents du gouvernement italien pour traiter toutes les affaires qu'il pourrait avoir avec d'autres puissances ou gouvernements. »

Outre que Ménélik n'était que roi du Choa lorsqu'il signa le traité et que, par conséquent, sa signature ne pouvait engager l'Empire des Négus tout entier, il est certain que la forme conditionnelle de la phrase n'impliquait pas une obligation absolue de recourir aux agents italiens pour traiter avec les puissances ; elle entraînait seulement pour Ménélik la simple faculté de se servir du gouvernement italien, dans les cas où il le jugerait utile. Or, le texte italien

du traité donne à la place du sens *faculté*, le sens *obligation*.

Ménelik était d'ailleurs persuadé, de bonne foi, lorsqu'il ceignit la couronne, que le traité d'Ucciali n'était et ne pouvait être autre chose qu'un avantageux traité de commerce et d'amitié. Sa méfiance s'accrut d'autant plus que les chancelleries européennes étaient tout entières absorbées par la question du partage de l'Afrique. Quoi qu'il en soit, il est certain que la prétention italienne n'était pas, en droit, justifiée. En contre-partie du droit à la protection, le pays protégé doit en effet transmettre à la puissance protectrice l'exercice des relations extérieures. Or, ce transfert ne peut se faire qu'à une condition ¹ : l'entente certaine et complète entre l'État protecteur et l'État protégé. Si l'article 17 donnait à l'Italie l'espoir d'arriver à un protectorat sur l'Éthiopie, il ne lui accordait pas expressément ce protectorat ².

Les protestations adressées par Ménelik au gouvernement de Rome, la circulaire qu'il envoya le 10 avril 1891 aux puissances, ses réclamations tendant à obtenir pour l'Éthiopie un droit à l'existence et un débouché sur la mer, ne produisirent aucune influence sur l'Italie, alors trop engagée pour désavouer brusquement la politique qu'elle menait avec trop de précipitation. Le Négus qui aurait désiré voir le conflit se résoudre par la voie diplomatique, et nonobstant la convention italo-éthiopienne du 6 fé-

1. C'est la condition essentielle du protectorat. Consulter sur ce point : Fr. Despagnet, *Essai sur les Protectorats*.

2. Tel était d'ailleurs le sens que donnait Ménelik à l'interprétation italienne lorsque dans sa protestation auprès du Roi Humbert, il écrivait : « L'article 17 dit que je peux me servir de l'Italie, mais il ne dit pas que je consens à me servir de l'Italie pour toutes les affaires que j'aurai à traiter avec l'Europe. »

vrier 1891 ¹, se décide à dénoncer formellement le traité d'Ucciali — ainsi qu'un article de ce traité lui en donne le droit. — Mais déjà, les hostilités sont engagées. Elles prennent fin le 1^{er} février 1896 à Adoua ².

Le traité de paix d'Addis-Abeba, conclu le 26 octobre 1896, apportait au conflit une triple solution.

Tout d'abord, il annulait le traité d'Ucciali et, en conséquence, les avantages de toutes sortes : économiques, politiques, juridictionnels, que ce dernier avait attribués à l'Italie. Il remettait, en second lieu, à une entente amicale le soin de déterminer les frontières définitives entre l'Érythrée italienne et l'empire d'Éthiopie. C'est en vertu de cette disposition que furent conclus par la suite des traités de délimitation avec l'Angleterre et l'Italie. Enfin, par l'article 3 du traité, l'Italie reconnaissait formellement l'indépendance absolue et sans réserves de l'Empire d'Éthiopie comme État souverain et indépendant. Cette renonciation à tout protectorat éventuel consacrait la ruine des ambitions italiennes.

1. En vertu de cette convention, les troupes italiennes devaient évacuer le territoire éthiopien et se réfugier sur les points de la côte qui étaient propriété italienne. Mais cette convention demeura lettre morte.

2. Sur les hostilités, lire un curieux article de M. G. Valbert dans la *Revue des Deux Mondes*, numéro du 1^{er} mars 1898, « le général Baratieri, ses commentaires sur la guerre d'Abyssinie » ; consulter également « l'Armée de Ménélik » par Albert Hans (*Revue des Deux Mondes*, n° du 15 juin 1896) ; *L'Empire des Négus*, de Pierre Alype.

On remarquera un saisissant contraste entre le pessimisme du général Baratieri quant à la valeur de ses troupes, insuffisamment préparées, et l'optimisme de commande du cabinet de Rome qui fit preuve d'un manque total de clairvoyance et de prudence dans la préparation politique et diplomatique du conflit.

§ 2. — LE TRAITÉ ANGLO-ÉTHIOPIEN
DU 15 MAI 1902 ET SES PRÉCÉDENTS.

Nous avons vu que la politique italienne en Afrique Orientale avait reçu, à plusieurs reprises, les encouragements et l'appui intéressé de l'Angleterre. Les gouvernements de Londres et de Rome agissaient d'ailleurs suivant un plan déjà dressé, qu'ils avaient tout d'abord tenu secret, mais qui devait être rendu public peu de temps avant le désastre d'Adoua.

Ce plan était le fruit d'une étroite communauté de vue des deux puissances sur leur politique respective en Afrique Orientale. En 1891, cet accord se manifeste par la signature de deux protocoles relatifs à l'Éthiopie, protocoles par lesquels, l'Angleterre et l'Italie, afin d'échapper aux règles trop strictes à leur gré qui dérivent de la Conférence de Berlin, décident d'écarter ces règles au moyen du contrat d'*hinterland*. Le premier de ces protocoles, en date du 24 mars 1891, reconnaît l'influence de l'Italie prépondérante sur les territoires qui bordent la Mer Rouge. Le second du 15 avril 1891 attribue à l'Italie encore presque toute l'Abyssinie et une portion du territoire appartenant à l'Égypte. Il est vrai qu'une clause de l'accord réserve à l'Égypte, c'est-à-dire à l'Angleterre, un droit de reprise éventuel sur ce territoire. Le 5 mai 1894, enfin, un troisième protocole, additionnel aux deux premiers, rend publiques les intentions jusqu'alors tenues cachées des deux gouvernements. Il provoque aussitôt les réserves de la France qui appuie ainsi, à l'avance, les protestations que Ménélik n'allait pas manquer de faire valoir.

Les protocoles Anglo-Italiens aboutissent en réalité, à l'attribution à l'Angleterre et à l'Italie de zones d'influence

si importantes qu'on se trouve en présence d'un démembrement de presque tout l'Empire des Négus. Au surplus, le protocole de 1894 va encore plus loin que les précédents puisqu'il viole ouvertement la convention Franco-Anglaise relative au Harrar signée le 8 février 1888 ¹. Voilà qui explique les réserves du gouvernement français lorsque ce protocole est porté à sa connaissance. Les puissances garantes de l'intégrité de l'empire Ottoman, et par suite de l'Égypte, auraient du d'ailleurs faire de semblables réserves et opposer à l'Angleterre les traités garantissant cette intégrité et auxquels l'Angleterre, l'Italie et la France avaient été parties : traités des 15 juillet 1840, 30 mars 1856 et 13 juillet 1878 ².

Après l'échec de l'Italie, l'Angleterre poursuit, seule, sa politique en Éthiopie. Le rêve grandiose d'un immense empire allant du Cap au Caire est sur le point de se réaliser. Sa domination sur l'Égypte et le Soudan a pour corollaire immédiat le contrôle des sources du Nil. C'est là, et là seulement, que se trouve le nœud de la question d'Éthiopie, au commencement du xx^e siècle ³.

1. Par cette convention, les « deux gouvernements s'engagent à ne pas chercher à annexer le Harrar (territoire éthiopien, voisin de notre colonie de Djibouti), ou à le placer sous leur protectorat. En prenant cet engagement, les deux gouvernements ne renoncent pas au droit de s'opposer à ce que toute autre puissance acquière ou s'arroge des droits quelconques sur le Harrar ». L'Angleterre ne peut donc disposer de ce territoire, par un accord postérieur à la convention de 1888, pour le placer sur la zone d'influence de l'Italie.

2. Les protocoles de 1891 et 1894 attribuent en effet à l'Angleterre des territoires très étendus sur la frontière Soudan-Éthiopie. Or, la révolte du Mahdi, n'avait pas enlevé à ces territoires leur caractère de provinces égyptiennes et l'occupation de l'Égypte par l'Angleterre ne pouvait conférer à cette dernière le droit de disposer d'un sol qui ne lui appartenait pas.

3. Voir à ce sujet l'ouvrage déjà cité de M. Pierre Alype ; le chapitre intitulé « la pression anglaise » qui traite de la politique du Nil est peut-être la partie la plus attachante de cet ouvrage.

Après Adoua, après Fachoda, l'Angleterre dirige souverainement la politique du Nil. Il est tout à fait logique que ses hommes d'État aient toujours cherché à s'assurer du côté des hauts plateaux d'Éthiopie, la tranquillité nécessaire à la réalisation de leur plan. De là, la politique de bascule pratiquée par elle tant à l'égard de la France qu'à l'égard de l'Italie. Double jeu, dont elle va tirer tout le bénéfice.

Le protocole Anglo-Italien de 1894 a provoqué à Addis-Abeba une baisse considérable de l'influence britannique. Mais le Cabinet de Londres marque le coup et tente de remonter le courant. Un traité de délimitation de commerce et d'amitié est conclu le 4 juillet 1897 avec le Négus. A deux reprises, l'Angleterre avait déjà proposé à Ménélik la cession à l'Éthiopie de deux ports sur l'Océan Indien en échange de privilèges spéciaux dans les régions du lac Tsana et du Nil bleu. Londres est d'ailleurs pressée de conclure un arrangement définitif. La France vient en effet d'obtenir un avantage marqué par l'autorisation de construire un chemin de fer à travers tout le territoire éthiopien. En 1898, le lieutenant-colonel John Lane Harrington est nommé représentant permanent du gouvernement britannique auprès de Ménélik. C'est à lui que revient tout le mérite du traité signé quatre ans plus tard, le 15 mai 1902, et qu'il convient maintenant d'examiner.

A peine installé, le colonel Harrington, soumet au Négus un traité de délimitation de la frontière éthiopienne vers le Soudan. Pour obtenir une augmentation de territoire, d'ailleurs minime, Ménélik se lie les mains. La poursuite de ses désirs l'entraîne en effet à des concessions si considérables qu'un commentateur français du traité a pu écrire qu'on se trouve « en présence d'une intervention

très grave d'une puissance étrangère dans certaines régions de l'Empire des Négus, désormais asservies au contrôle de cette puissance en ce qui concerne le service des eaux et des voies ferrées », et il ajoute : « Il est permis de se demander si les chefs éthiopiens ont bien pesé toutes les conséquences qui peuvent découler de ces clauses très importantes ¹. »

Si les deux premiers articles du traité accordent en effet à Ménélik la satisfaction qu'il demande, satisfaction jugée à Londres toute platonique, par contre, les articles 3, 4 et 5 constituent en fait un abandon partiel par l'Éthiopie elle-même, de sa souveraineté. Il suffit de les analyser pour apprécier l'importance des hypothèques dont Ménélik va grever l'Éthiopie.

L'article 3 est ainsi conçu : « S. M. l'Empereur Ménélik II, Roi des Rois d'Éthiopie, s'engage envers le gouvernement de S. M. Britannique, à ne pas construire, ni permettre de construire sur le Nil bleu, le lac Tsana ou le Sobat, d'ouvrages quelconques pouvant gêner la marche de leurs cours sur le Nil, à moins d'entente avec le gouvernement de S. M. Britannique et le gouvernement du Soudan. »

L'article 4 accorde à l'Angleterre une situation privilégiée tant économique que stratégique sur le territoire d'Itang, poste d'observation en pleine région Soudano-Nilotique.

L'article 5 enfin, concède au gouvernement de Londres, le droit de construire un chemin de fer à travers l'Éthiopie. Ce chemin de fer est destiné à relier le Soudan à l'Ouganda. L'acte de concession accordé à la France en 1894 pour un

1. A. H. Dyé. Numéro de janvier 1903 de l'*Afrique Française*.

chemin de fer à Djibouti-Addis-Abeba, a été, en effet, considéré comme un échec pour l'Angleterre. Par le traité de 1902, elle obtient la compensation qu'elle estime lui être due. Sa situation politique et économique est dès lors, singulièrement renforcée. Ainsi se trouve assurée, sans difficultés, la voie gigantesque que ses gouvernants ont décidée, le chemin de fer impérial du Cap au Caire ¹.

Ce traité de 1902 devait avoir par la suite, des effets considérables. On s'en rendit bien compte à Addis-Abeba, mais il était trop tard; les lourdes servitudes qu'il fit peser sur l'Éthiopie existaient encore en 1934. La principale clause de ce traité, la clause insérée à l'article 3, devait d'ailleurs, vingt-cinq ans plus tard, être l'objet entre Rome et Londres, d'un accord secret qui ne manqua pas de soulever des discussions passionnées.

§ 3. — L'ACCORD TRIPARTITE DE LONDRES, 13 DÉCEMBRE 1906.

L'Établissement de la France, de l'Angleterre et de l'Italie en Afrique Orientale, à portée d'un riche et immense empire n'a pu que provoquer ainsi que nous l'avons constaté, une rivalité soutenue. Ménélik a pu profiter, parfois

1. La Grande-Bretagne, dont il faut admirer la suite parfaite dans les desseins, avait, depuis longtemps, conçu la création d'un immense empire englobant tout l'Est de l'Afrique, du Cap au Caire. Dès 1877, en effet, un de ses grands hommes d'État, Gladstone, écrivait : « Si nous prenons pied en Égypte, ce premier établissement deviendra presque infailliblement le germe d'un grand empire en Afrique qui s'accroîtra peu à peu jusqu'à ce que ses limites comprennent un second Victoria et un second Albert, ceux des sources du Nil blanc. Nous finirons même sans doute, par franchir l'Équateur pour donner la main aux colonies de Natal et du Cap, sans parler du Transwaal et du fleuve Orange, non plus que de l'Abyssinie et du Zanzibar que nous aurons absorbés chemin faisant. »

adroitement de cette rivalité ; au besoin même il la favorise, en attendant que se présente l'occasion de traiter avec la plus offrante des trois parties. Malgré tout, il ne lui est pas malaisé de comprendre que la politique des traités séparés avec chacune des puissances installées autour de son empire, peut avoir des conséquences fâcheuses, ainsi qu'il a pu le constater après la signature du traité de 1902. Son intérêt n'est-il pas plutôt de voir se réaliser un accord à trois qui mette fin aux ambitions britanniques et italiennes, en faisant intervenir le facteur modérateur qu'est, à ses yeux, la France ?

Le Négus s'emploie aussitôt à faire ressortir les avantages multiples que ne manquera pas de provoquer tant à l'Éthiopie qu'aux nations intéressées, un tel arrangement sur lequel il envisage, afin de lui donner une garantie plus positive, d'apposer sa signature. Les chancelleries européennes ont d'ailleurs esquissé déjà une convention et l'idée fait du chemin, en Angleterre et en Italie notamment. A Londres, on souhaite une consécration plus éclatante encore des avantages récemment obtenus ; à Rome, on a souci d'effacer de mauvais souvenirs.

A Paris, il en est tout autrement. La France n'a rien à se reprocher quant à son attitude en Afrique Orientale. Le prestige incontestable dont elle jouit à Adis-Abeba lui a permis d'obtenir en 1894 la concession d'un chemin de fer Djibouti-Nil blanc qui, à travers l'empire des Négus, sur une longueur de plus de 1.000 kilomètres, drainera vers un port français la quasi-totalité du commerce ¹. Elle n'ignore

1. En janvier 1897, un traité de commerce et d'amitié avait été signé par notre représentant à Addis-Abeba ; il resta longtemps ignoré, parce que tenu secret jusqu'en 1908. Une convention additionnelle du 20 mars de la même année réglait en outre la question de la délimitation de la frontière franco-abyssine.

pas que ce chemin de fer porte ombrage aux desseins britanniques et que son acquiescement à un accord éventuel, sera subordonné à des concessions inévitables.

Le gouvernement de Paris, mis au courant des projets d'accord, pourrait donc faire les réserves d'usage. Mais des événements diplomatiques considérables se sont produits sur l'échiquier européen. La mission Marchand a d'abord été laissée à son sort au moment précis où elle allait donner des résultats tangibles. En échange de la liberté d'action obtenue au Maroc, la France renonce, en effet, à ses prétentions sur l'Égypte. La création d'un empire colonial africain d'un seul bloc, de Dakar à Djibouti, est abandonné. L'Afrique Orientale passe dès lors au second plan de nos préoccupations. En second lieu, fait capital, l'Entente cordiale est née. Le rapprochement franco-anglais a eu pour conséquence de dissiper tous les malentendus qui divisaient les deux nations. Le gouvernement de la République ne peut donc plus refuser son adhésion au projet d'accord sur l'empire de Ménélik.

Le traité tripartite est en effet paraphé le 6 juillet 1906 et soumis aussitôt à l'appréciation du Négus qui déclare vouloir « examiner mûrement l'affaire ».

Bien que Ménélik n'ait pas fait part de ses intentions, les parties considéraient son silence comme une acceptation tacite de l'accord. Celui-ci fut donc signé, à Londres, le 13 décembre 1906; il devait servir jusqu'en 1923 de charte internationale à l'Éthiopie. Il est maintenant nécessaire d'en approfondir les clauses ¹.

1. L'accord de 1906 contient un double arrangement : une partie politique en 11 articles qui en constitue l'essentiel et une partie relative à la répression de la contrebande des armes en 9 articles ; celle-ci, annexée à la partie politique, est la mise en pratique de l'acte de Bruxelles.

Si l'on fait abstraction des points de détail, il est facile de constater que l'accord tripartite s'est proposé un triple objet.

Il maintient tout d'abord le *statu quo territorial et politique de l'Éthiopie en 1906* et engage les puissances signataires à le respecter. Ce *statu quo* se trouve déterminé par les différents traités de délimitation des frontières conclus à partir de 1890 entre l'Éthiopie et les trois gouvernements européens. Il est vrai que sur certains points, les limites ne sont que théoriques et nécessitent encore des travaux et des arrangements diplomatiques à intervenir. Mais tel quel l'article premier donne entière satisfaction aux désirs constamment formulés par Ménélik, à savoir : la consécration définitive par un acte international de la souveraineté éthiopienne et le respect de son indépendance ; au surplus, une nouvelle garantie ne paraît-elle pas résulter d'une stipulation de non-intervention contenue dans l'article 3 ainsi conçu : « Si des compétitions ou des changements intérieurs se produisaient en Éthiopie, les représentants de la France, de l'Angleterre et de l'Italie observeraient une attitude de neutralité et s'abstiendraient de toute intervention dans les affaires intérieures du pays, en se bornant à exercer telle action qui serait, d'un commun accord, considérée comme nécessaire pour la protection des légations, des vies et des propriétés des étrangers, et des intérêts communs des trois puissances. » Mais, derrière les précautions de style et les réserves prudentes que contient l'article, on peut se demander — et il est certain qu'on se le demande avec inquiétude dans l'entourage du Négus — ce que peut bien signifier, en pratique, l'exercice de : « telle action qui serait d'un commun accord considérée comme nécessaire pour la protection des légations... »

En second lieu, l'accord de 1906 assure la *protection des intérêts respectifs* des trois puissances signataires en Éthiopie (art. 4). Il reconnaît une influence prépondérante :

A la Grande-Bretagne dans le bassin du Nil et ses affluents orientaux ;

A l'Italie dans l'Hinterland de l'Érythrée et du Bénadir, au Nord-Est et au Sud-Est d'Addis-Abeba ;

A la France enfin, dans la portion orientale de l'Empire et spécialement dans la zone que devait emprunter le chemin de fer franco-éthiopien.

Cette protection des intérêts doit devenir effective dans l'esprit des négociateurs, grâce aux stipulations insérées aux articles 2 et 10 de la convention. Ces stipulations prévoient en effet, une coopération et une entente étroite entre les représentants des puissances sur le problème des concessions agricoles, industrielles et commerciales ; car il est précisé que toute concession accordée à l'une des nations européennes ne devra pas nuire aux deux autres.

Nous examinons ici, la partie la plus discutée, et la plus discutable de l'accord. Sans doute, il est permis d'affirmer — autant qu'on puisse être affirmatif en matière d'actes diplomatiques — que l'article 4 ne stipule, à la lettre, aucune attribution de zones d'influence au sens réel et pratique du mot ; sans doute, on peut dire que cette clause reconnaît tout simplement que les intérêts économiques des puissances européennes sont primordiaux dans les régions de l'Empire qui avoisinent leurs colonies respectives ; il n'est pas dit non plus, expressément, que des troubles intérieurs en Éthiopie pourraient avoir comme conséquence l'attribution à la France, à l'Angleterre et à l'Italie, de la zone dans laquelle l'article 4 leur reconnaît une influence marquée. Mais, en envisageant la possibilité

de graves troubles intérieurs, en insérant virtuellement dans le traité en faveur de l'Angleterre et de l'Italie les stipulations même atténuées que contenaient les protocoles de 1891 et 1894, il est difficile de prétendre que les trois gouvernements européens n'ont pas voulu prendre figure d'héritiers présomptifs.

Ce point de vue se trouve quelque peu confirmé par la triple autorisation qui découle des articles 5 à 9 du traité. Chacune des trois puissances se réserve, en effet, *le droit de construire un chemin de fer* dans la zone où son influence a été reconnue prépondérante. De toute évidence, on trouve là, le souci, de la part des gouvernements de Londres et de Rome, de s'assurer un gage pour l'avenir.

La réglementation générale de cette partie du traité est conçue en ces termes : « les trois gouvernements s'interdisent de construire sans entente préalable aucune ligne pénétrant en territoire abyssin et de nature à faire concurrence directe à ceux qui seront établis sous les auspices de l'un d'eux. » Cette clause laisse nettement percer les intentions britanniques. A Londres et à Rome, on redoute surtout une nouvelle tentative de la France, la mieux placée géographiquement, en vue d'obtenir une seconde concession. D'ailleurs, le chemin de fer franco-éthiopien, le plus important, se trouve réglementé avec un grand luxe de détails. Les milieux financiers ont déjà mené, en Angleterre, une campagne violente en faveur de l'internationalisation de la ligne. Le gouvernement français, éclairé par des articles de presse et des déclarations de parlementaires éminents, a rejeté toute mesure qui tendrait à faire renoncer la Compagnie concessionnaire à des droits acquis au prix de difficultés sans nombre. La thèse française est donc ardemment soutenue par notre ambassadeur à

Londres, M. Paul Cambon, dans les conversations qui précèdent la signature de l'accord de 1906.

Néanmoins, pour aboutir à un arrangement et pour sauver notre chemin de fer, nous sommes amenés à faire les concessions inévitables auxquelles il fallait s'attendre ¹. La France fait ainsi les frais de l'accord tripartite. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'elle était avant 1906, la seule nation autorisée à construire une voie ferrée à travers l'Éthiopie. Or, si toute nouvelle concession de ce genre est désormais interdite sans entente préalable, les gouvernements de Londres et de Rome, n'ont pas manqué de profiter de l'accord pour réclamer sur ce point l'égalité totale avec la France. L'article 9 permet, en effet, la construction de deux nouveaux chemins de fer : l'un, d'Est en Ouest au profit de l'Angleterre ² est destiné à relier le Somaliland à la frontière du Soudan ; l'autre, du Nord au Sud, doit, au profit de l'Italie, joindre l'Erythrée au Bénadir en passant à l'Ouest d'Addis-Abeba. Leur mise en service éventuelle est d'ailleurs subordonnée aux clauses

1. Si la Compagnie française obtient l'autorisation de poursuivre des travaux de construction, elle renonce par contre, à toute prolongation de la ligne de la capitale éthiopienne aux rives du Nil blanc, ainsi que le prévoyait l'acte de concession de 1894 ; aucun droit fiscal de transit ne sera perçu au profit du trésor de la Côte française des Somalis ; — une égalité complète de traitement est assurée aux nationaux des trois puissances ; — enfin, la Compagnie française devra appeler dans son conseil d'administration, deux membres anglais et italiens, auxquels doit être adjoint un sujet éthiopien.

2. La satisfaction obtenue ici par le gouvernement de Londres peut sembler à première vue toute platonique. Ce chemin de fer, en effet, doit suivre un tracé parallèle à celui de la voie française. Or, celle-ci est assurément la plus courte et la plus rémunératrice, si l'on songe surtout qu'elle a pour point de départ, le port le mieux placé de la région. Mais, en réalité, l'avantage recueilli par l'Angleterre n'est pas négligeable ; car l'accord de 1906, la subrogeant aux droits consentis à la France par l'acte de concession, l'autorise à poursuivre la construction du chemin de fer Djibouti-Addis-Abeba, jusqu'à la région Nilotique.

de détail insérées aux articles 6, 7 et 8 visant l'exploitation du chemin de fer français.

Tel quel, l'accord tripartite de Londres fait apparaître clairement un bouleversement sensible de l'état de choses antérieur à sa signature. S'il est permis de porter sur lui un jugement, on peut dire que malgré l'importance qu'il devait revêtir par la suite, il n'a pas rempli l'objet pour lequel il avait été envisagé. Sa tare fondamentale n'est-elle pas d'avoir laissé le Négus, aussi intéressé sinon plus que les trois participants, à l'écart de sa signature et des pour-parlers qui l'ont précédé ? Il aurait certes acquis plus de poids si Ménélik avait été admis à le signer en qualité de partie traitante et non en qualité d'adhérent éventuel. Il en découle d'une part, que l'Éthiopie ne peut se prévaloir de la convention : en cas de troubles, elle ne peut nullement exiger l'intervention des puissances garantes pour maintenir le *statu quo*. Celles-ci d'autre part, auront non pas l'obligation, mais la faculté de se concerter sur les mesures à adopter pour le maintien de ce *statu quo*. Voilà une première conséquence de l'accord.

En voici une seconde. Un des objets de la convention est d'assurer la garantie et l'égalité des intérêts respectifs des trois signataires. Or, si la France fait les frais de l'accord, l'Angleterre et l'Italie en sont les deux bénéficiaires. En fait, le gouvernement de Londres augmente son emprise en Éthiopie d'une façon considérable et se trouve devenir le privilégié en Afrique Orientale. Aux bénéfices accumulés par une diplomatie clairvoyante et tenace, aux hypothèques dont il est créancier en vertu du traité de 1902, s'ajoutent de nouveaux avantages. Voilà qui nous conduit loin des objectifs que l'accord de 1906 s'était proposé de réaliser.

§ 4. — LE STATUT JURIDIQUE INTERNATIONAL
DE L'ÉTHIOPIE.

A la lumière des événements que nous venons de relater, il est aisé semble-t-il d'en tirer les conclusions nécessaires et de porter un jugement sur la situation juridique internationale de l'Éthiopie à partir de 1906. Or, un tel jugement est, en réalité, très délicat ; parce que dès qu'on se trouve sur le terrain mouvant du Droit, on laisse la porte ouverte à d'interminables discussions et à des controverses sans cesse renouvelées.

Tout dépend en effet, surtout en matière de Droit international, de l'interprétation que l'on donne à telle ou telle doctrine juridique. Et, de même que chaque juriste se place à un point de vue qui lui est particulier, de même, chaque pays fait soutenir la thèse qui est pour lui la plus avantageuse. Ainsi se passent les réunions d'États, alors même que la communauté des nations a pu, depuis 1919, élaborer des textes solennels basés sur des principes que ces nations avaient cependant unanimement admis.

Telle n'est pas la situation à la fin du siècle dernier. La théorie de l'État, issue de la doctrine, n'a pas reçu de consécration internationale. Suivant l'intérêt, le moment, on se réserve le droit d'attribuer ou de dénier la qualité d' « État » avec les droits et devoirs de toutes natures qu'elle comporte, à un pays déterminé ; essayons de rechercher, à ce propos, la situation qui est faite à l'Éthiopie.

La fin du siècle dernier est l'époque par excellence de l'expansion européenne sur les territoires d'outre-mer encore vacants ou sur lesquels une autorité trop ancienne s'effrite. La conférence de Berlin a posé des règles à cette

expansion et par là même, elle l'a légitimée. Le partage de l'Afrique est à l'ordre du jour des chancelleries dont les programmes élaborés dans l'ombre ne tendent certes pas à exclure de leurs ambitions ni l'Éthiopie, ni le Libéria. Il est donc à peu près incontestable que les tractations européennes dans l'Empire des Négus ont toutes eu pour objet la création d'une colonie ou d'un protectorat plus ou moins avoué.

Si la politique de la France, beaucoup trop modérée, beaucoup trop indécise, devait aboutir à des mécomptes; si la tentative malheureuse de l'Italie fut certainement la plus franche mais aussi la plus maladroite, l'action du gouvernement de Londres, tour à tour brutale et souple, mais plus active et surtout plus soutenue, conduisit en revanche, aux avantages considérables que nous avons analysés. C'est précisément l'importance de ces avantages qui vont marquer de leur dure empreinte, la situation juridique internationale de l'Éthiopie.

Dans une thèse soutenue en 1907, on trouve cette phrase : « L'histoire de la résistance opposée par l'Éthiopie aux pressions diverses exercées par trois grandes puissances européennes devenues ses voisines, vaut d'être contée par elle-même. C'est un exemple, rare en politique coloniale, de triomphe du Droit sur des ambitions démesurées. » Peut-être n'était-il pas très prudent de parler de « triomphe du Droit » alors qu'en définitive, après la signature de l'accord tripartite de Londres, il est impossible de prétendre que l'Éthiopie est demeurée un État vraiment indépendant.

Certes, l'Éthiopie n'est pas non plus un protectorat. L'Italie a bien essayé d'imposer son point de vue et d'interpréter à sa façon, ce qui était son droit, le fameux article 17

du traité d'Ucciali afin de notifier aux puissances, conformément à l'article 34 de l'Acte de Berlin, son prétendu protectorat. Mais nous avons vu que la thèse italienne péchait par sa base. Il manquait en effet au traité, une condition essentielle : le consentement du Négus. Par ailleurs, il paraît bien établi, aujourd'hui, que Ménélik n'avait pas voulu s'engager dans le sens qu'espérait le cabinet de Rome. Un traité semblable au traité d'Ucciali, avait été conclu en effet à Ankober le 21 mai 1883 par Ménélik, alors roi du Choa. Il donnait à l'Italie d'une manière formelle, la *faculté* de représenter l'Éthiopie à l'étranger ; mais la faculté seulement. Il n'y avait donc aucune raison pour Ménélik, de changer du tout au tout, six ans plus tard, sa manière de voir. Au surplus, nous croyons, avec le professeur Despagne, qu'on doit appliquer en Droit international un principe équitable du Droit privé, à savoir : Il est admis que dans le doute, on donne aux contrats la portée la plus avantageuse pour le débiteur. L'Italie ne pouvait donc se prévaloir d'un protectorat qui, en Droit, n'existait pas.

A l'opposé, il est tout aussi inexact, de vouloir reconnaître à l'Éthiopie, sur le plan international, les attributs de la souveraineté. En 1906, l'Éthiopie est encore une monarchie héréditaire soumise au régime féodal¹. Certes, sous la direction de son empereur, elle se façonne peu à peu et se modèle à l'européenne. Mais elle est très loin de ressembler à ce que nous appelons l'État moderne.

Qu'est-ce en effet que l'État moderne ? « C'est un groupe d'hommes ou de familles établis sur un territoire fixe et obéissant à une autorité commune, chargée de réaliser le

1. Le système présente des ressemblances frappantes avec celui de la France carolingienne.

bien commun en se conformant aux principes du Droit ¹. » Et, l'État souverain, c'est l'État qui, tout en présentant ces caractères à l'intérieur de son territoire, jouit en outre, sur le plan international, d'une complète indépendance.

Nous aurons l'occasion, en traitant de l'admission de l'Éthiopie à la Société des Nations, d'approfondir ces nombreux points dans tous leurs détails. Nous serons amenés à conclure à ce sujet que l'Éthiopie était loin de répondre, en 1923, aux exigences du Pacte. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner, si, à plus forte raison dès 1906, on peut soutenir que l'Éthiopie ne présente pas suffisamment tous les caractères attributifs de souveraineté.

Et tout d'abord, l'Éthiopie n'a pas de territoire fixe. Sans doute, les puissances européennes qui s'établissent en Afrique Orientale s'empressent-elles de conclure avec l'empire des Négus des traités dits de délimitation des frontières. Mais ces traités sont presque toujours remis en question. Les frontières dont il s'agit se trouvent dans des régions qui sont, sans contredit, parmi les plus déshéritées du globe et l'objet de violations continuelles de la part des tribus frontalières en lutte incessante pour la possession des rares puits qui se trouvent dans ces pays désolés. Au surplus, même s'il a été décidé de les fixer définitivement, elles sont demeurées toutes théoriques. Très souvent, en effet, il y a dans les traités de délimitation une clause qui confie à une commission spéciale le soin de déterminer, ultérieurement, le tracé de la frontière. De sorte que celle-ci se trouve établie provisoirement tant bien que mal, de longues années après la signature du traité ².

1. Le Fur. *Précis de droit international public*.

2. Nous n'en voulons pour preuve, que le texte du communiqué éthiopien relatif au récent incident de Oual-Oual. Ce texte fait allusion

En second lieu, il est difficile de prétendre qu'une autorité commune guide l'Éthiopie à la façon des gouvernements modernes. Le pouvoir central, même lorsqu'il appartient à un empereur énergique comme l'était Ménélik, a beaucoup de peine à s'exercer sur les régions éloignées qui, profitant de l'immensité du pays, cherchent à s'affranchir de cette autorité. Les grands vassaux eux-mêmes, ne se révoltent-ils pas contre la volonté du Chef ; Ménélik n'a-t-il déjà pas agi de cette façon, alors que roi d'une province seulement, il signa le traité d'Ucciali en dehors de l'Empereur ? Comment, dans ces conditions, faire respecter les principes du Droit des gens, si le pouvoir central n'arrive pas à imposer lui-même ses propres prescriptions.

On peut nous rétorquer évidemment, qu'un pays n'arrive pas à modifier du jour au lendemain sa structure politique. On peut aussi citer l'exemple du Japon de 1868. Quoi qu'il en soit, si la question est une question de politique intérieure pure, si elle nécessite une lente et paisible évolution, il n'en demeure pas moins que la souveraineté interne de l'Éthiopie n'est pas en 1906, pleinement réalisée.

Mais, beaucoup plus inquiétantes encore, sont les entraves apportées à sa souveraineté internationale. Outre l'emprise économique des puissances étrangères, très heureusement tempérée par leurs rivalités ; outre un système de législation consulaire analogue aux capitulations, destiné il est vrai à être transitoire, les servitudes qui émanent du traité anglo-éthiopien du 15 mai 1902 constituent sans aucun doute, l'atteinte la plus considérable portée au Droit souverain de l'Éthiopie. Nous avons pu apprécier déjà, la

à une commission mixte anglo-éthiopienne, chargée de la délimitation et de certaines questions de pâturages. Or, la convention italo-éthiopienne relative à la frontière de Somalie est de 1908. Le tracé de la frontière n'était donc pas encore déterminé en 1934.

lourde hypothèque qu'elles font peser sur l'empire des Négus, puisque l'accord tripartite, loin de laisser prévoir une mainlevée éventuelle, semble, au contraire, les aggraver. »

A la question « l'Éthiopie est-elle un État souverain » ? nous préférons donc répondre par la négative. Les raisons que nous avons données, nous semblent suffisantes pour appuyer notre opinion. Dans un sens opposé, aussi probantes nous paraissent celles qui nous font écarter la thèse du prétendu protectorat issu du traité d'Ucciali. En 1906, l'Éthiopie n'est pas plus un État souverain qu'un protectorat.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉTHIOPIE

DANS LE CADRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
(1923-1934)

La conséquence de l'accord tripartite de Londres fut de mettre un terme aux ambitions européennes en Éthiopie. A partir de 1906, les trois nations rivales se contentent de s'observer mutuellement et chacune d'elles s'efforce d'augmenter son crédit à Addis-Abeba. De nombreux traités de commerce et d'amitié ou de délimitation de frontières sont signés ; des conventions accordant des concessions agricoles, industrielles ou commerciales sont passées qui favorisent tout à tour la France, l'Angleterre ou l'Italie.

L'avant-guerre provoque l'apparition du facteur allemand en Éthiopie ¹ ; mais la guerre et la signature des traités de paix détournent un instant l'attention des grandes puissances vers des problèmes à la fois plus urgents et plus importants. C'est néanmoins de la liquidation de la guerre que date la rancune du gouvernement de Rome — rancune d'ailleurs légitime — et sa ferme volonté d'arriver, dans un

¹. Le 26 mars 1911, le publiciste allemand, Maximilien Harden, écrivait : « il faudrait qu'un nouveau traité, au sujet de l'Afrique, attribuât l'Égypte à la zone d'intérêts de la Grande-Bretagne ; le Maroc à celle de la France ; l'Éthiopie à celle de l'Allemagne. »

délai plus ou moins court, à reprendre le rêve de Crispi brisé à Adoua.

L'élaboration et la signature du pacte de la Société des Nations apportent cependant un frein aux tentatives trop brutales et aux manifestations de force qui avaient jusqu'alors été la règle en droit international. Les principes du Droit des gens trouvent dans le Pacte une rigueur nouvelle qui prend sa puissance dans l'incontestable prestige dont jouissent, à ce moment, l'œuvre du Président Wilson et le triomphe de la cause des Alliés. Malgré le vote du Sénat américain, l'Assemblée de Genève poursuit son œuvre d'organisation de la Paix, non sans de regrettables erreurs. C'est à ce moment que la France appuie énergiquement la demande d'admission formulée par l'Éthiopie et réussit à faire admettre cette dernière dans la communauté des Nations.

De 1923 à 1934, l'Empire des Négus participe donc aux travaux de l'Assemblée. Il supporte aussi honnêtement qu'il le peut les devoirs qui lui incombent en vertu des prescriptions du Pacte. Mais, en contre-partie, il jouit pleinement des droits et des prérogatives que réserve ce même Pacte aux États membres. D'ailleurs, nul ne songerait à violer des règles encore toutes récentes et solennellement acceptées dans l'enthousiasme. La Société des Nations devient peu à peu une force ; son rayonnement considérable lui crée une mystique non moins puissante qui agit, malgré tout, souverainement, sur les décisions que les États, même connus pour leur tiédeur envers le Pacte, sont amenés à prendre.

Durant cette période de onze années et a trois reprises différentes, nous aurons précisément l'occasion de constater que l'Assemblée de Genève sait imposer sa loi et sa

force, sans craindre même d'y apporter quelques entorses et n'hésite pas à s'engager tout à fait pour assurer le respect de la souveraineté d'un de ses membres. Une première fois, en septembre 1923, elle admet l'Éthiopie à siéger malgré l'opposition déclarée d'un certain nombre de puissances. Une seconde fois, dans les années 1925 et 1926, elle dévoile les tractations secrètement nouées entre les gouvernements de Londres et de Rome, — tractations qui avaient pour but de nouvelles tentatives de partage d'influence — et les fait échouer. Enfin, en 1928, elle enregistre avec satisfaction la détente que provoque entre l'Italie et l'Éthiopie la signature de l'important traité conclu le 2 août de cette même année entre ces deux pays.

La période que nous nous proposons d'examiner est pour l'Empire des Négus la plus favorable et la plus fertile en avantages de toutes sortes. Dans le cadre de la Société des Nations, l'Éthiopie se modernise, accomplit en paix son évolution, forcément lente, vers le stade des états civilisés et s'efforce d'apporter à la communauté internationale, malgré les difficultés inhérentes à son degré de civilisation, une contribution modeste mais certaine.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMISSION DE L'ÉTHIOPIE A GENÈVE

L'ADMISSION, 19 SEPTEMBRE 1923 : L'aide de la France. — L'hostilité anglo-américaine. — La revendication italienne. — La demande d'admission. — Trois thèses en présence. — L'admission conditionnelle.

DISCUSSION SUR L'OPPORTUNITÉ DE L'ADMISSION : L'article 1^{er} du Pacte. — La théorie. — La pratique. — Les cinq questions traditionnelles ; leur application à la demande éthiopienne.

§ 1. — *L'Admission, 19 septembre 1923.*

Les relations franco-éthiopiennes ont toujours suivi le cours normal et traditionnel inauguré de si excellente façon par la mission Rochet d'Héricourt, en 1843. Le traité signé en 1897 entre les deux pays avait encore accentué une collaboration qui ne pouvait être que profitable aux deux parties ; mais la convention de 1906 lui avait fait subir de telles modifications, qu'elle nécessitait pour le gouvernement français l'envoi en Éthiopie d'une mission chargée de reprendre un nouveau contact et de conclure un traité de commerce et d'amitié auquel l'achèvement, alors prochain, du chemin de fer de Djibouti ne manquerait pas de donner un très grand intérêt.

C'est dans ces conditions que fut signé le traité du 10 janvier 1908, dit traité Klobukowski, qui devait être renouvelé sur les mêmes bases en 1917 ¹. Il devait avoir les effets

1. Outre certaines clauses communément insérées dans les traités

les plus heureux, tant en ce qui concerne les questions économiques et les avantages qu'elles nous procuraient, qu'en ce qui concerne la cordialité de nos relations avec le Négus. En définitive, le rôle toujours modérateur et désintéressé de la France à Addis-Abeba eut pour conséquence la réalisation d'une entente très étroite entre les deux gouvernements, à tel point que Paris devait devenir peu à peu le protecteur naturel de l'empire.

A la fin de la guerre, les revendications coloniales de l'Italie posent à nouveau devant l'opinion mondiale la question d'un protectorat éventuel sur l'Éthiopie. La France, l'Angleterre, la Belgique et le Japon se sont partagé les dépouilles de l'Allemagne. L'Italie, elle, n'obtient aucune compensation sur le terrain colonial malgré les engagements, — bien vagues, il est vrai¹ — qui ont été souscrits par les gouvernements de Londres et de Paris. La presse romaine proteste contre ce qu'elle appelle une « injustice historique » et elle réclame sa part. A défaut de terres de peuplement ou de colonisation, à défaut même d'un mandat, elle envisage sérieusement la « reconsidération » du problème de la répartition des domaines coloniaux. Elle est surtout prête à reprendre le projet interrompu à Adoua et il est certain que ses réclamations eussent été plus fortes et plus pressantes, si les discussions intérieures n'avaient détourné quelque temps ses hommes d'État de la politique internationale.

de cette sorte — protection de nationaux, juridiction consulaire au profit des Européens, clause de traitement de la nation la plus favorisée —, il permet d'assurer le développement de la colonie française des Somalis par le port de Djibouti et le chemin de fer en construction ; il fixe les droits de douane sur les marchandises en transit et règle enfin la question du trafic des armes et des munitions à destination de l'Éthiopie et circulant en franchise de droits sur le chemin de fer.

1. Accord de Londres du 26 avril 1915. Article 13.

Au surplus, des campagnes de presse nettement dirigées contre le gouvernement du prince régent, Taffari Makonen, s'amorcent en Angleterre et aux États-Unis. Elles atteignent bientôt une acuité si violente et provoquent à Addis-Abeba une telle inquiétude, que le gouvernement éthiopien, pour plus de sûreté, se décide le 12 août 1923 à formuler une demande d'admission à la Société des Nations.

Dès 1919, la France, fidèle à sa politique immuable : l'indépendance sans réserve de l'Éthiopie, avait bien proposé que le gouvernement de cet État fût prié d'adhérer au Pacte de Genève. Ce désir n'avait trouvé aucun écho du fait des énergiques oppositions et des violentes campagnes de presse que nous venons de signaler. Déjà, en refusant de discuter la cession de Djibouti à une autre puissance, le gouvernement français avait écarté un péril, dangereux certes, mais qui pouvait renaître sous une forme différente.

Tant dans le traité de paix de 1896 que dans la convention de 1906, l'Italie avait reconnu l'indépendance absolue de l'Éthiopie comme État pleinement souverain. De son côté, la Grande-Bretagne avait pris les mêmes engagements. Mais, dès la fin de la Grande Guerre, l'Italie amorce une nouvelle politique à la Crispi. Ses ambitions coloniales englobent l'Éthiopie d'une façon menaçante. A Londres, les déclarations hostiles d'hommes d'État se multiplient. En 1922, la *Westminster Gazette*, la *West-Africa*, entament une campagne farouche contre l'esclavage et le commerce des armes en Éthiopie. Un acte d'accusation est dressé contre le gouvernement impérial auquel on reproche son incapacité et sa fourberie, et porté devant la Société des Nations par un délégué des Dominions, Sir Fréderik Lugard. Dans la même année, le projet britannique concernant le lac Tsana et le Nil bleu, projet qui, pratiquement,

revient à faire passer tout l'ouest-éthiopien sous le contrôle de l'Angleterre, est soumis au gouvernement du prince Taffari. La question même de l'indépendance éthiopienne est remise en discussion.

La gravité de ces événements provoque à Addis-Abeba à la fois l'inquiétude et l'indignation. Il n'y a que l'admission à la Société des Nations qui pouvait rendre aux dirigeants de l'Empire la certitude que les tentatives de mainmise sur leur pays ne se reproduiraient pas. La seule garantie vraiment positive réside pour l'Éthiopie dans les prescriptions contenues à l'article 10 du Pacte. C'est dans ces conditions que la demande d'admission est formulée.

L'appui de la délégation française est net. Le Quai d'Orsay pressent Rome et Londres qui, malgré l'attitude nettement hostile prise par leurs représentants à la réunion du Conseil qui avait eu lieu en juin 1923, répondent qu'ils n'ont aucune objection à formuler.

L'opposition concertée de l'Italie et de l'Angleterre se manifeste néanmoins, une première fois, devant la « Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes » ; la Commission émet d'ailleurs un avis favorable sur la proposition du délégué français, mais elle y insère la réserve suivante : « La délégation britannique exprime ses regrets que la délégation éthiopienne n'ait pu fournir des renseignements plus détaillés concernant les armements existant dans l'empire éthiopien. »

Une seconde fois, devant la commission d'admission, se fait jour une hostilité encore plus accentuée de la part des mêmes pays. A ce moment, trois thèses sont en présence :

La première est celle des États souverains qui ont dû signer des engagements particuliers lors de leur entrée dans

la Société. Elle propose une admission conditionnelle. Le Conseil devra, préalablement à l'admission, exiger de l'Éthiopie son adhésion à l'article 11 § 1^{er} de la convention signée à Saint-Germain le 19 février 1919, relative au problème de l'esclavage et portant modification des conventions précédemment conclues à Berlin en 1885 et à Bruxelles en 1890. Cette thèse intermédiaire est aussi la plus sage. C'est, à notre avis, celle qui aurait dû être prise immédiatement en considération. Mais, à Genève, on discute autour des deux autres, les thèses extrêmes.

L'une soutient que l'Éthiopie remplit toutes les conditions prévues par le Pacte pour être admise dans la Société et demande donc l'admission pure et simple. C'est celle de la France, de la Belgique, de nombreux États de l'Europe et de l'Amérique du Sud.

L'autre, défendue par l'Angleterre et ses Dominions, l'Italie, la Hollande, la Norvège... affirme que l'Éthiopie n'a pas encore atteint le stade de civilisation qu'il importe d'exiger de tout État membre de la Société. Elle réclame l'envoi dans l'empire des Négus d'une commission d'enquête chargée de relever les abus dus à l'absence d'autorité du pouvoir central sur les provinces éloignées, de réprimer le commerce des armes et le trafic des esclaves. En conséquence, l'admission sera retardée d'un an au moins, jusqu'à présentation des conclusions de l'enquête.

Il était donc difficile de concilier des thèses aussi contraires. Néanmoins, les points de vue se rapprochèrent et on put croire, un moment, que l'accord allait se faire ; mais, le délégué britannique présenta une solution qui rouvrit le débat en demandant à la délégation éthiopienne l'engagement d'interdire sur le territoire de l'Empire l'importation d'armes et de munitions excédant une certaine quantité

autorisée dans un acte qui serait à signer entre l'Éthiopie et les puissances limitrophes. C'était retirer d'une main ce que l'on donnait de l'autre. Comment, en effet, dans ces conditions, l'Empire des Négus pouvait-il observer les prescriptions relatives à la contrebande des armes, si on lui refusait les moyens nécessaires pour assurer le respect de ces prescriptions ?

Sur un autre point, le délégué français, M. de Jouvenel, n'eut pas de peine à démontrer que l'esclavage n'existait pas en Éthiopie tel qu'une certaine presse s'était plu à le décrire ; que, dans un Empire demeuré féodal à l'époque moderne, l'esclavage n'était, en réalité, qu'un esclavage domestique, d'ailleurs en voie de disparition progressive ; qu'enfin, il pouvait être dangereux d'exiger d'un seul coup la suppression d'un état social enraciné dans les traditions d'un peuple à peine éveillé à la vie européenne. Finalement, après de nombreuses discussions, les partisans de la thèse française purent obtenir l'adoption du texte suivant :

« L'Empire éthiopien, s'inspirant de l'exemple d'autres
« États souverains qui ont pris des engagements particu-
« liers au moment de leur admission dans la Société des
« Nations, déclare :

« 1^o Que l'Éthiopie adhère aux engagements formulés à
« l'article 11 § 1 de la Convention portant révision de l'Acte
« général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte général
« et de la déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890, signée
« à Saint-Germain-en-Laye, le 19 septembre 1919 ;

« 2^o Que l'Éthiopie, respectueuse du régime actuellement
« établi en ce qui concerne l'importation des armes et mu-
« nitions, s'engage à se conformer aux principes énoncés
« dans la convention relative au contrôle du commerce des
« armes et des munitions et protocole signé à Saint-Ger-

« main-en-Laye, le 10 septembre 1919 et particulièrement
« aux stipulations de l'article 6 de ladite convention ;

« 3° Que l'Éthiopie est prête à fournir au Conseil toutes
« informations et à prendre en considération toutes recom-
« mandations que le Conseil pourra lui faire au sujet de
« l'exécution de ses engagements qu'elle reconnaît comme
« intéressant la S. D. N. »

C'était revenir à la thèse de l'admission conditionnelle.

Mais, une nouvelle difficulté fut soulevée par M. Meierovics, délégué de la Lettonie, qui affirma l'impossibilité dans laquelle se trouvait la Commission d'admission de déterminer avec exactitude l'étendue du pouvoir central éthiopien sur les provinces éloignées de la capitale et d'affirmer que les engagements internationaux de l'Empire avaient toujours été remplis entièrement dans le passé.

De telles conclusions aboutissaient, elles aussi, à une demande d'ajournement.

L'affaire vint enfin le 19 septembre 1923 devant la commission d'admission réunie publiquement en séance plénière. Après l'exposé des points de vue respectifs des États membres tour à tour favorables à l'une des thèses en présence, l'Assemblée générale prononça l'admission. Le gouvernement éthiopien, il est vrai, avait eu la sagesse de souscrire au texte qui lui fut proposé quant aux engagements particuliers qui lui étaient soumis.

§ 2. — *Discussion sur l'opportunité de l'admission.*

L'entrée de l'Éthiopie à la S. D. N. fut le seul moyen pacifique auquel les dirigeants de l'Empire durent recourir à l'époque, pour sauvegarder l'indépendance de leur pays. Si l'on se place à un point de vue tout particulier, on est

obligé de reconnaître que l'intérêt du gouvernement d'Addis-Abeba lui commandait d'adopter la ligne de conduite qui le menait à Genève, sous le patronage déclaré de la France. A moins, en effet, d'envisager une faillite complète ou un effritement progressif de l'institution internationale elle-même — ce à quoi on ne songeait certes pas en 1923, — il faut bien admettre que les termes catégoriques de l'article 10 du Pacte constituent la garantie la plus positive et que nul n'aurait osé enfreindre les clauses formelles qu'il contient.

Que l'Assemblée ait prononcé l'admission, c'est là une simple constatation. Mais il reste à savoir si, du point de vue purement juridique, cette admission était vraiment opportune. C'est ce qu'il importe maintenant d'examiner.

L'entrée dans la S. D. N. est visée par les deux premiers alinéas de l'article 1^{er} du Pacte. Chacun de ces alinéas vise une catégorie d'État distincts. L'une est celle des membres dits « Membres originaires », membres fondateurs et membres invités, lesquels n'ont qu'à faire part de leur volonté pour être admis. L'autre est celle des États qui ne peuvent être admis qu'à la suite d'un vote de l'Assemblée pris à la majorité des deux tiers ; l'Éthiopie appartient à cette dernière catégorie.

L'article 1^{er}, alinéa 2 du Pacte édicte :

« Tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens. »

Il en résulte que toute admission est subordonnée, du moins théoriquement, aux conditions suivantes :

Il doit s'agir d'un Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement. En usant de ces trois termes, les signataires du Pacte ont tenu à préciser que l'indépendance d'un État n'était pas une condition nécessaire pour entraîner son admission. Nous avons vu, précisément, que l'Éthiopie ne jouissait pas sur le plan international d'une entière souveraineté. Encore faut-il que l'État, dominion ou colonie se « gouverne librement ». N'y a-t-il pas dans ces deux mots une contradiction malheureuse avec ceux qui le précèdent ? Ou bien, on les interprétera dans le sens qui, de l'avis général, est le moins douteux, en disant que les auteurs du Pacte n'ont voulu viser que les gouvernements à forme démocratique ; et alors, il est difficile de prétendre que l'Éthiopie, le Siam, certains dominions étaient de véritables démocraties, lors de leur entrée à la S. D. N. ; — ou bien, on peut leur donner une interprétation différente mais tout aussi correcte, en soutenant que l'État, Dominion ou Colonie se gouverne librement quand il n'est pas assujéti à une domination extérieure plus ou moins lourde ; dans ce cas encore, on doit remarquer qu'un certain nombre de petits États, parmi lesquels l'Éthiopie, ne jouissent que d'une partielle souveraineté, bien au-dessous du maximum de dépendance communément admise.

L'Admission du nouveau membre doit être prononcée à la majorité des deux tiers : règle curieuse mais remarquable — puisque dans une question aussi importante qu'est l'admission d'un État, on a fait échec à la règle de l'unanimité considérée par ailleurs comme un principe essentiel, — qui a

néanmoins entraîné l'entrée à Genève de certains pays qui, sans elle, auraient vu rejeter, ou tout au moins ajourner, leur admission.

L'État appelé à siéger dans la communauté internationale doit enfin donner des garanties effectives de son intention sincère « d'observer ses engagements internationaux et « accepter le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et « aériens ». Conditions toutes platoniques, lorsqu'elles rentrent dans les promesses ou les déclarations faites par certains États lors de leur admission.

Telle est la théorie.

Pratiquement, l'Assemblée de la Société des Nations, si elle n'a pas créé un règlement sur la procédure à adopter pour l'admission des États, a agi d'une façon assez uniforme et elle a très peu varié dans sa manière de faire. La demande formulée par l'État qui sollicite son admission est renvoyée à la sixième commission, la Commission politique. Mais, l'instruction de l'affaire est confiée à une sous-commission qui examine les candidatures en répondant à un questionnaire que l'usage a consacré. Appliquons le cas à l'Éthiopie ; nous apprécierons chaque point de vue chemin faisant.

Dès les premières demandes d'admission, on formula, en effet, cinq questions qui sont, depuis, devenues traditionnelles.

1^{re} Question : La demande d'admission a-t-elle été présentée dans une forme régulière ? Il s'agit ici, d'une simple formalité. L'État candidat doit nécessairement manifester d'une façon certaine et non équivoque sa volonté d'adhérer

au Pacte, soit en formulant sa demande, soit en répondant affirmativement à l'invitation qui peut lui être adressée. Pour ce qui concerne l'Éthiopie, nous savons que cet État a fait une demande régulière de même que la majorité des États admis depuis l'origine de la Société des Nations.

Cette première question peut, néanmoins, ne pas être de pure forme si l'on considère que la vérification de la régularité de la demande peut avoir pour objet de s'assurer que celle-ci émane réellement des autorités qualifiées pour représenter le pays. Pour le cas qui nous occupe, elle aurait pu revêtir une particulière importance du fait des nouvelles répandues par une certaine presse et tendant à prouver que l'Empire des Négus était en 1923 en pleine anarchie et, par suite, sans compétence pour agir sur le plan international.

2^e Question : Le gouvernement qui sollicite son admission est-il reconnu *de jure* ou *de facto* et par quels États ? Voilà une condition née de la pratique. Le Pacte ne formule, en effet, aucune condition de ce genre. On peut s'étonner d'ailleurs qu'elle ait été retenue, puisque l'Albanie a été admise dans la Société des Nations malgré l'opinion des rapporteurs qui soutenaient que le gouvernement de cet État n'était reconnu ni *de jure* ni *de facto*. En ce qui concerne l'Éthiopie, la sous-commission s'est bornée à constater que cet Empire est reconnu par plusieurs puissances avec lesquelles il a signé des traités.

3^e Question : Le pays possède-t-il un gouvernement stable et des frontières définies ? Quelles sont sa superficie et sa population ? La nécessité d'une telle question se comprend aisément, en raison des prescriptions de l'article 10 du Pacte qui garantit l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les États membres de la Société. L'obli-

gation pour l'État d'avoir des frontières définies revêt donc une importance primordiale. La Société des Nations ne semble pas avoir, en cette matière, fait preuve de l'intransigeance qui aurait été nécessaire. En 1921, en effet, elle repousse l'admission de l'Arménie en raison, pour ce pays, de l'absence de frontières dûment définies. Cependant, elle admet la Lithuanie, alors que celle-ci, de nos jours encore, est en conflit avec sa voisine, la Pologne, au sujet de la délimitation de leurs frontières communes ! Une semblable erreur a présidé à l'admission de l'Éthiopie.

L'empire des Négus avait, certes, une superficie suffisamment étendue et une population relativement nombreuse bien que très vaguement recensée, pour prétendre à un siège au sein de l'Assemblée. Mais, déjà, l'incertitude qui régnait sur la stabilité de son gouvernement, quand bien même elle aurait été exagérée à dessein, aurait dû inciter les partisans de l'admission à tout au moins un minimum de prudence. Si le gouvernement éthiopien était instable et contesté, qui donc pouvait se porter garant que son successeur éventuel remplirait les engagements internationaux souscrits par lui ? Bien plus gravement encore se pose la question des frontières ; il est évident, en effet, que si l'on ignore les limites exactes d'un État, il sera fort difficile de faire jouer dans un sens ou dans un autre la double conséquence, positive ou négative, que l'on applique à l'article 10 du Pacte. Nous venons de signaler, à l'instant, une contradiction dans les décisions de l'Assemblée quant aux demandes d'admission formées par la Lithuanie et l'Arménie. Pour ce qui concerne l'Éthiopie, le problème, bien qu'analogue, présentait cependant quelques différences.

Les frontières de l'Empire avaient bien fait l'objet d'une série de traités de délimitation conclus entre 1897 et 1908

avec les puissances limitrophes ¹. Dans certains de ces traités, spécialement ceux signés par l'Italie, le tracé de la frontière ne se trouve établi que d'une façon vague et provisoire. Ainsi, il résulte du traité du 16 mai 1908, relatif à la Somalie italienne, que la détermination définitive des limites de cette colonie avec l'Éthiopie sera confiée à une commission mixte spéciale. Il en est de même pour la frontière commune à l'Éthiopie et à l'Érythrée : le traité du 10 juillet 1900 ne fixe qu'une partie, la moitié environ de la frontière, dans l'Ouest. L'autre moitié, la portion orientale, ne devait être établie que par le traité du 16 mai 1908 déjà relatif à la Somalie, et, comme précédemment, d'une façon toute provisoire ; la même procédure est prévue qui déterminera, définitivement, dans les années à venir, une limite fixe.

Les signataires de ces traités se mettent donc d'accord sur une frontière grossièrement délimitée d'après les cartes. Et ils remettent à d'autres personnes et à d'autres temps le soin combien important de lui donner un tracé précis et définitif. Le résultat est facile à prévoir : comme aucune des deux parties ne se presse pour obliger la commission chargée de la délimitation des frontières à commencer ses travaux — chacune d'elles espérant qu'à la faveur de circonstances prochaines elle pourra tirer de cette situation un avantage toujours possible, — les traités restent lettre morte et les choses demeurent en l'état. Si bien, que tout récemment encore, les cartes italiennes de l'Afrique Orien-

1. *France-Côte des Somalis* : Convention du 20 mars 1897.

Italie-Erythrée : traités des 10 juillet 1900 et 16 mai 1908.

= *Somalie* : traité du 16 mai 1908.

Angleterre-Somaliland : traité du 14 mai 1897 annexé à celui du 4 mai 1897.

= *Afrique Orientale et Ouganda* : Convention du 6 décembre 1907.

— *Soudan anglo-égyptien* : traité du 15 mai 1902.

tale ne faisaient mention d'aucune frontière, entre l'Érythrée et l'Éthiopie dans leur voisinage oriental d'une part ; entre l'Éthiopie et la Somalie d'autre part. Que cette négligence ait été volontaire, c'est certain ; mais elle a néanmoins l'avantage d'avoir une raison d'être ¹.

Par ailleurs, une conséquence beaucoup plus grave peut se produire. Lors du sanglant engagement d'Oual-Oual, au début du conflit italo-éthiopien, on a parlé d'un incident de frontière qui serait survenu, d'après le communiqué éthiopien, entre les troupes italiennes et l'escorte indigène de la commission mixte anglo-éthiopienne chargée à la fois de la délimitation de la frontière en Somalie et de certaines questions de pâturages. Comment peut-on prétendre qu'il s'agit d'un incident de frontière, alors que le poste d'Oual-Oual où s'est produit l'incident se trouve à près de 100 kilomètres à l'intérieur du territoire éthiopien et des limites provisoires établies par le traité de 1908 ? Comment se fait-il qu'on ait attendu vingt-sept années, tant du côté italien que du côté éthiopien, pour assurer enfin l'exécution d'une des clauses — et non la moindre — de ce traité ? Pourquoi, aussitôt après l'admission de l'Éthiopie à Genève, alors qu'on avait fait état de certaines irrégularités, qu'on avait signalé et la faiblesse du pouvoir central d'Addis-Abeba et l'imprécision des frontières, pourquoi les nations intéressées à l'intégrité de l'Empire n'ont-elles pas pressé ce dernier de faire reconnaître et de faire préciser au plus tôt l'étendue exacte de son territoire ? Puisque grâce à une entorse faite au Pacte, l'Éthiopie voyait agréer sa demande, sous la condition qu'elle se conformerait aux règlements et usages de la Société internationale, il semble qu'il eût été

1. Les cartes anglaises et françaises indiquent au contraire la position provisoire de ces mêmes frontières.

pour elle logique et même obligatoire de se plier à ces règlements en signifiant aux puissances sa volonté de faire reconnaître ses frontières, condition essentielle de son existence. Combien il aurait été facile enfin de profiter du traité italo-éthiopien d'arbitrage conclu en août 1928 pour liquider toutes ces questions et faire place à une situation internationale nette de toute incertitude.

4^e Question : le Pays se gouverne-t-il librement ? Sur ce point, nous nous trouvons en présence d'une condition expressément formulée par le Pacte et à laquelle on peut donner deux interprétations qui, d'ailleurs, ne s'excluent pas. Dans un premier sens, on dira que les auteurs du Pacte, appliquant une idée chère à Kant lorsqu'il écrivait : « La constitution civile de chaque État doit être républicaine », ont voulu poser comme condition à l'admission l'existence d'institutions à caractère démocratique. Dans un sens plus heureux, on aurait dû adopter le terme « institutions représentatives ». Cette interprétation a prévalu pendant un certain nombre d'années, les premières. Or, l'Éthiopie, ainsi que nombre d'autres pays d'ailleurs, était loin d'être une véritable démocratie. Le pouvoir central gouvernait à la façon des rois capétiens. La forme féodale du régime, avec toutes ses conséquences, ne pouvait, au contraire, que l'opposer davantage à la structure des États modernes à régime parlementaire. Il est bon de noter cependant la bonne volonté dont fit preuve le gouvernement du Négus qui, malgré la force des traditions demeurées vivaces, réussit à octroyer à ses sujets, en juillet 1931, une constitution à la manière de notre chartre de 1814.

Le caractère des institutions ne pouvait, il est vrai, conditionner les admissions, alors que le principe d'universalité

obligeait la Société à accepter la collaboration des États dits totalitaires dont le nombre allait augmentant. L'expression « se gouverner librement » peut alors s'interpréter d'une seconde manière et signifier que l'État, libre de toute sujétion étrangère, exerce effectivement son autorité sur le territoire qui lui est reconnu. Le rapport concernant l'admission de l'Éthiopie déclare : « La sous-commission, bien qu'elle n'ait pu déterminer exactement dans quelle mesure s'exerce l'autorité efficace du pouvoir central dans les régions éloignées de la capitale, est d'avis que l'Empire d'Éthiopie se gouverne librement. » La majorité qui prononça l'admission ne fit-elle pas preuve d'une trop grande hâte en acceptant les termes de ce rapport, malgré les réserves formulées par le délégué letton, M. Meierovics ? Il est incontestable qu'en 1923, bon nombre de tribus vassales de l'Empire, établies sur les frontières, farouchement imbues de leur antique indépendance, se montraient peu dociles aux injonctions du gouvernement impérial. Si, d'autre part, le Pacte n'a pas fait de l'indépendance extérieure une condition pour être admis à siéger, il n'en demeure pas moins qu'on a exigé par la suite un minimum de dépendance qui est celle des Dominions britanniques.

Nous avons été amenés, précédemment, à étudier le caractère de souveraineté qu'il convient d'appliquer à l'Éthiopie ; et bien qu'il s'agisse d'un problème assez délicat, nous croyons difficilement que le pays jouisse sur le plan international d'une souveraineté égale à celle du Canada, ou de l'Australie, par exemple.

5^e Question : Quelle a été l'attitude de l'État dans ses actes et dans ses déclarations concernant les engagements internationaux ? La dernière question conditionnant l'ad-

mission des nouveaux membres est relative aux règlements internationaux en général et, en particulier, aux prescriptions de la Société quant aux armements. D'après le Pacte, l'admission est prononcée si l'État postulant « donne des « garanties effectives de son intention sincère d'observer « ses engagements internationaux » ; Le rapport visant l'Éthiopie est ainsi conçu : « Le gouvernement éthiopien est « prêt à accepter les conditions contenues dans l'article 1^{er} « du Pacte et à exécuter toutes les obligations qui incombent aux membres de la Société des Nations. »

Les engagements concernant l'avenir sont communs à tous les États qui ont sollicité leur entrée à la Société. Cependant, l'Assemblée a cru devoir demander à certains États des engagements spéciaux au moment de leur admission. Bien que non prévus à l'article 1^{er} du Pacte, ces engagements se justifient parfaitement, étant donné l'intérêt légitime de paix et d'humanité recherché par la Société des Nations. Nous avons signalé, à ce sujet, les controverses qui se sont déroulées au sein de l'Assemblée lors de l'admission de l'Éthiopie et nous connaissons les conditions particulières souscrites par cette dernière sur l'esclavage et le commerce des armes et munitions.

De l'examen que nous venons de faire, quelles conclusions faut-il tirer ?

A notre avis, l'admission de l'Éthiopie à la Société des Nations en septembre 1923 était inopportune. Nous venons de constater que sur deux conditions, pourtant essentielles, la règle du Pacte avait été tournée : la sous-commission, malgré les conclusions différentes auxquelles ses membres aboutissaient, était dans l'impossibilité de soutenir que l'Empire d'Éthiopie se trouvait délimité par des frontières définies et qu'il se gouvernait librement, quel que soit le sens

que l'on attache à ces deux derniers mots. Il est regrettable que la majorité ait fait à ce moment-là œuvre politique au lieu de faire œuvre juridique. En se basant sur des précédents déjà fâcheux, elle ouvrait une nouvelle porte aux critiques et aux attaques des adversaires de la Société. L'Assemblée montra par là une hâte excessive et il nous semble qu'elle eût fait preuve de sagesse en se rangeant aux avis désintéressés de certains rapporteurs qui concluaient à l'ajournement. Cette dernière solution était, en effet, plus près de la réalité ; elle présentait aussi un avantage : en remettant l'admission à une date ultérieure, elle permettait à l'Éthiopie de s'entourer des garanties qui lui faisaient défaut. Conscient du danger, averti par les discussions auxquelles la 4^e assemblée avait donné lieu, le gouvernement du Négus se serait efforcé de prendre les résolutions nécessaires et de mettre ainsi dans son jeu les atouts qui lui auraient permis, en 1924, d'affronter la commission d'admission avec la certitude du succès.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement français crut bon de soutenir son alliée et de tout mettre en œuvre pour faciliter son admission. Celle-ci une fois prononcée, la question d'Éthiopie revêtait, par ce fait même, un nouvel aspect. Désormais, il ne s'agira plus de savoir si l'Éthiopie avait droit ou non à un siège au sein de l'Assemblée ; mais, si l'Éthiopie, en tant que membre de la Société, jouissant comme tous les autres membres des mêmes avantages et tenue aux mêmes obligations, aura le droit d'exiger et de profiter des garanties prévues à l'article 10 du Pacte et sans lesquelles ce dernier perd sa raison d'être.

CHAPITRE II

LES COMBINAISONS ANGLO-ITALIENNES DE 1925 ET 1926

La collaboration anglo-italienne. — Les ambitions coloniales de l'Italie. — L'expansion britannique et le problème des eaux du Nil. — L'accord de Londres des 14-20 décembre 1925. Ses défauts. — Protestation de l'Éthiopie à Genève.

La Société des Nations ne devait pas tarder de mettre au service de son nouvel adhérent la force qui s'attachait alors pendant les dix premières années de son existence à son prestige et à son autorité. Plus exactement, il convient de remarquer que ce n'est pas tant l'intervention effective de la Société que la menace d'un recours à son tribunal qui évita de justesse à l'Empire d'Éthiopie un démembrement qui sous une forme déguisée n'en constituait pas moins une atteinte fort grave à sa souveraineté.

Cet essai de démembrement fut le fruit de la collaboration très étroite qui se manifesta à partir de 1925 entre les gouvernements de Londres et de Rome. Après de longues conversations demeurées secrètes, leurs dirigeants constatarent, en ce qui concerne l'Éthiopie, leur parfaite communauté de vue qu'ils scellèrent par un accord les 14-20 décembre 1925.

Quels motifs, quelles ambitions sont à l'origine de cet accord ?

Pour l'Italie, on les trouve dans l'article 13 de l'accord

signé à Londres le 26 avril 1915 qui comportait de la part de la France et de l'Angleterre l'engagement d'accorder à l'Italie certaines compensations territoriales en Afrique dans le cas où elles annexeraient le domaine colonial de l'Allemagne. Débouté dans ses prétentions, somme toute légitimes, en 1919, le gouvernement de Rome fit état de l'accord de 1915 pour obtenir le prix de son intervention. Bien que satisfaction lui ait été donnée ¹, il ne cessa de s'estimer lésé dans ses droits et d'émettre des prétentions tout à fait injustifiées : cession de la Côte française des Somalis et du chemin de fer franco-éthiopien, cession du Somaliland britannique. Bien plus, à cet accroissement considérable, devait s'ajouter l'Éthiopie tout entière, désignée comme le grand malade de l'Afrique et à qui il convenait d'appliquer une médication radicale qui n'était autre que la restauration du protectorat tel que le prévoyait le traité d'Ucciali de 1889. Avec l'avènement du fascisme et l'exaltation de l'orgueil national, les ambitions coloniales de l'Italie se précisent et prennent une ampleur plus considérable encore. Dans la presse, dans les congrès fréquents du nouveau parti colonial, retentissent les mêmes réclamations et les mêmes refrains ; la France et l'Angleterre, nations en décroissance, refusent de laisser à l'Italie, nation en pleine croissance, les mains libres. Remarquons d'ailleurs que les coloniaux italiens ne pouvaient se prévaloir de l'article 13 de l'accord de 1915 pour revendiquer la restauration d'un protectorat sur l'Éthiopie dont leurs gouvernements avaient déjà reconnu par deux fois et solennellement l'indépendance absolue et sans réserves.

1. Accord franco-italien du 12 septembre 1919 : rectification de frontière en Tripolitaine et question tunisienne. Accord anglo-italien de mars 1920 : rectification de frontière en Libye et en Somalie italienne (Giubaland).

Quoi qu'il en soit, dans toute la péninsule, on fait écho aux campagnes venues de Londres et de New-York contre l'esclavage, les crimes atroces, le banditisme, le commerce des armes qui sévissent dans tout l'Empire.

Cette attitude très nettement hostile de l'Italie n'était pas pour déplaire au gouvernement de Londres. Un instant interrompue par la Grande Guerre, la politique d'expansion britannique reprit presque aussitôt après un regain de vitalité. Et c'est à cette époque que s'est posé, dans toute sa difficulté, le problème du Nil.

L'Éthiopie est toujours restée le « Château d'Eau » de l'Égypte. De son territoire coulent les rivières qui apportent au grand fleuve le limon et le complément d'eau indispensable. Que l'on détourne ces rivières de leurs cours naturels, et voilà l'Égypte et le Soudan livrés à la sécheresse et à la famine. « La question éthiopienne apparaît donc de la sorte liée plus que jamais à celles du Soudan et de l'Égypte en vertu d'une circonstance géographique inéluctable : le maître du régime des eaux du Nil domine infailliblement toute sa vallée ¹. » On conçoit clairement l'intérêt qu'avait la Grande-Bretagne à s'assurer la domination sur la portion du territoire éthiopien qui constitue précisément la clé du problème du Nil.

Mais les moyens dont usa le gouvernement de Londres se révélèrent insuffisants. L'exploitation d'une puissante société financière et commerciale « l'Abyssinian Corporation » échoua. Quant aux campagnes de presse, nous avons vu qu'elles n'empêchèrent pas l'admission de l'Éthiopie à la Société des Nations. Il ne restait alors qu'une solution : s'entendre avec Rome.

1. Pierre Alype. *L'empire des Négus*, ouvrage cité.

Pour permettre l'irrigation de l'Égypte et du Soudan, l'Angleterre désirait construire un barrage sur le lac Tsana. Elle avait déjà à ce sujet sollicité à plusieurs reprises le gouvernement du Négus, mais vainement. Notons bien en effet, que si l'article 3 du traité du 15 mai 1902 interdisait à l'Éthiopie la construction sur le Nil bleu, le lac Tsana ou le Sobat, d'ouvrages quelconques pouvant gêner la marche de leurs eaux vers le Nil, il ne s'ensuivait nullement que le gouvernement de S. M. Britannique fut autorisé de plein droit à construire de semblables barrages et même à entreprendre des études. L'autorisation effective du Négus s'avérait nécessaire. On pensait bien l'obtenir en offrant une compensation intéressante, par exemple l'accès à la mer à travers le Somaliland, et en recherchant l'aide de l'Italie, déjà tout acquise. Le gouvernement de Rome se contenterait de faire reconnaître son influence prépondérante dans l'Ouest de l'Empire ; cependant en échange de son appui pour l'obtention de concessions hydrauliques par l'Angleterre celle-ci s'emploierait à faire céder à son alliée l'autorisation de construire un chemin de fer destiné à relier l'Erythrée à la Somalie en passant à l'ouest d'Addis-Abeba.

Ces combinaisons, prises et reprises pendant toute l'année 1925, furent l'objet de l'accord signé à Londres les 14-20 décembre 1925 dont les stipulations garantissaient à la fois les intérêts combinés des deux signataires et leurs intérêts respectifs. Tel quel, cet accord ne pouvait manquer de soulever les multiples objections qui suffisaient à le condamner.

L'accord avait tout d'abord été conclu en dehors d'une des principales puissances intéressées en Éthiopie : la France. Cette mise à l'écart systématique n'était pas notons-

le bien, l'effet du hasard des conversations diplomatiques. Aux yeux des deux signataires, la France passait, en effet, pour celle des nations européennes qui avait obtenu en Éthiopie les avantages les plus consistants et les plus positifs. Cela devait, désormais, lui suffire. D'ailleurs, mis au courant des conversations, le gouvernement français n'aurait pas manqué de faire entendre à Addis-Abeba la voix de la raison et de la prudence ; du moins, le craignait-on à Rome et à Londres. Quoi qu'il en soit, du fait même des circonstances dans lesquelles il avait abouti, l'accord anglo-italien violait ouvertement l'esprit et la lettre de la convention de 1906 qui avait toujours constitué la charte internationale de l'Empire des Négus¹. Les deux signataires ne pouvaient donc, légitimement, s'étonner que la France soulève l'exception au bas de laquelle l'un et l'autre avaient en 1906 apposé leurs signatures.

Une seconde objection semblait encore plus grave. Contrairement à l'article premier de l'accord tripartite qui maintenait le *statu quo* en Éthiopie, les conversations de Londres aboutissaient à la reconnaissance de deux zones d'influence respectivement attribuées à chacune des parties. C'était tomber une fois de plus dans les erreurs et les dangers qui résultaient des fameux protocoles anglo-italiens de démembrement de 1891 et 1894. De plus, la zone d'influence exclusive réservée à l'Italie était contraire aux principes de la « porte ouverte » dont les puissances étrangères pouvaient se prévaloir en vertu des traités. Enfin, l'appui mutuel que devaient se donner l'Angleterre

1. L'article 3 de la Convention tripartite stipule en effet, la non-intervention des puissances contractantes dans les affaires intérieures du pays. Bien plus, l'article 11 précise très clairement qu'aucun arrangement postérieur d'un ou de deux signataires ne pourra être opposable aux deux autres ou au troisième.

et Italie dans la recherche de concessions de toutes sortes, n'aurait pas manqué de constituer une atteinte à la souveraineté de l'Éthiopie. Le gouvernement du Négus aurait-il été d'ailleurs en mesure de résister à des efforts sans cesse et puissamment renouvelés en invoquant seulement les principes du Droit international ?

Les défauts de l'accord ressortent suffisamment, en tout cas, de l'attitude embarrassée prise par les deux signataires. Avant même qu'il fût enregistré au Secrétariat de la Société des Nations, — il ne devait l'être que le 2 juillet 1926 — l'Éthiopie adressait le 19 juin à Sir Eric Drumond une protestation véhémement contre l'accord. Elle faisait état de l'atteinte portée à sa souveraineté, de la violation de sa liberté en tant que membre de la Société, des pressions insupportables prévues dans l'accord et surtout du partage de son territoire en deux zones d'influence. Elle demandait en outre, que communication fût faite de sa protestation aux autres États.

Les deux signataires avaient cependant pris soin de rassurer le Ras Taffari sur leurs intentions en lui communiquant l'accord qu'ils venaient de conclure. Mais l'esprit de Genève était encore assez fort pour faire respecter sa loi. Le 30 juin 1926, Sir A. Chamberlain déclarait aux Communes « que l'accord ne pouvait être interprété en aucune façon comme devant impliquer un partage économique de l'Éthiopie ; qu'il ne servirait certainement pas et ne saurait servir à des buts de coercition contre le gouvernement de ce pays ». Bien que l'initiative du Négus ait provoqué à Rome de l'irritation, à Londres de l'étonnement, les milieux diplomatiques anglais et italiens, craignant que le Conseil de la Société des Nations leur donne tort, s'efforcèrent d'attribuer à l'incident une portée insi-

gnifiante. Les déclarations analogues qu'ils adressèrent au Secrétariat général de la Société des Nations rassurèrent le Négus qui fit part, le 4 septembre 1926, à Genève, de la satisfaction que lui causait la fin d'un différend qui avait failli briser, une fois de plus, l'unité de son Empire.

CHAPITRE III

LA DÉTENTE ITALO-ÉTHIOPIENNE, AOUT 1928

Tentative de l'Éthiopie en vue de se libérer du traité de 1902. — Le rapprochement italo-éthiopien. — Le pacte d'amitié et d'arbitrage du 2 août 1928. — Sa raison essentielle, le recours à l'arbitrage en cas de conflit. — La satisfaction à Rome et à Genève.

Le problème des sources du Nil formait si bien la « solution clef » de la question d'Éthiopie, que moins d'un an après les conversations de 1926, il allait provoquer de nouveaux commentaires non moins passionnés.

Au cours de l'année 1927, on apprit à Londres, que le Dr Workenah Martin, agissant pour le compte du gouvernement éthiopien, venait de négocier, avec une compagnie américaine, la construction d'un barrage sur le lac Tsana. Or, nous savons que l'article 3 du traité anglo-éthiopien du 15 mai 1902 interdit au Négus d'effectuer sur le Nil bleu, le lac Tsana ou le Sobat des travaux pouvant gêner l'écoulement de leurs eaux vers le Nil, sans le consentement du gouvernement britannique. On conçoit dès lors l'irritation très vive de l'Angleterre à l'annonce de l'accord que venait de conclure l'envoyé du Négus à Washington. On n'ignorait pas, en effet, que l'Éthiopie espérait, un jour ou l'autre, obtenir le consentement tacite de la Grande-Bretagne qui aurait, du même coup, levé la lourde hypothèque acceptée par le traité de 1902. Néanmoins, le cabinet

de Londres, comme c'était son droit, protesta fermement à Addis-Abeba où on lui affirma que l'affaire allait être abandonnée.

Elle le fut en effet. Mais la tentative faite par l'Éthiopie pour se libérer du traité Harrington, indisposa grandement l'opinion publique de l'Angleterre ; elle l'indisposa d'autant plus, qu'à ce moment précis, on constatait dans les sphères internationales, un changement complet d'attitude du gouvernement fasciste vis-à-vis du pays qu'il avait toujours ardemment convoité.

Les milieux diplomatiques et coloniaux de la péninsule s'étaient en effet rendu compte des avantages qu'offrait la politique traditionnellement suivie par la France en Afrique Orientale. Ils avaient enfin compris qu'en l'espèce, les conversations directes permettaient de recueillir des fruits beaucoup plus précieux que ne l'étaient ceux qui résultaient des conventions internationales dans lesquelles, fatalement, le principal intéressé se trouvait être toujours exclu. Les premiers signes de ce changement radical se manifestèrent à plusieurs reprises au cours de congrès coloniaux ; si bien que le 6 juin 1928, dans un discours qu'il prononça devant le Sénat italien, le Duce, rappelant sans sourciller l'entente traditionnelle qui n'avait jamais cessé de régner entre l'Italie et l'Éthiopie, put annoncer la signature prochaine d'un pacte d'amitié entre les deux pays, pacte qui devait être le premier de ce genre signé par l'Éthiopie.

Deux mois après, on apprenait que l'accord était réalisé. Le 2 août 1928 avait été signé en effet, à Addis-Abeba, par le prince Taffari et le représentant italien, M. Cora, un pacte d'amitié et d'arbitrage auquel était annexée une convention réglant la création d'une zone franche éthiopienne

dans le port d'Assab et la construction d'une route devant relier ce port au territoire éthiopien voisin. Ainsi, l'Italie renonçait à ses buts politiques pour rechercher une simple collaboration économique et financière avec sa voisine.

Les commentateurs peut-être trop enthousiastes de la presse laissèrent percer la satisfaction très vive que l'accord provoqua en Italie où on ne tarda pas à le présenter comme une défaite subie par la France. « Le Corriere de la Sierra » écrivit que le Pacte « libérera l'Empire d'Éthiopie de l'esclavage constitué par l'unique ligne ferroviaire reliant la capitale à l'Océan Indien ». Quant au « Corriere d'Italia » il affirma « qu'avec un peu de ténacité et de clairvoyance, Rome pourrait d'ici peu se substituer à la vieille influence des Français. »

Ce succès incontestable de la diplomatie italienne fut cependant enregistré avec plaisir en France ; avec mauvaise humeur en Angleterre. A Genève, il impressionna très favorablement surtout lorsqu'à la fin de l'année 1928, on put connaître les termes exacts de l'accord tels que les publia le « Correspondant d'Éthiopie » du mois de décembre. Le nouveau pacte comprend en effet une convention visant uniquement les intérêts économiques des deux signataires et une partie générale en 7 articles, beaucoup plus intéressante.

Après avoir constaté l'état de paix régnant entre les deux pays, après les engagements réciproques de ne pas nuire à l'indépendance de l'un ou de l'autre, de sauvegarder leurs intérêts respectifs, de faire prospérer leur commerce et respecter les lois de l'État par les ressortissants qui l'habitent, le pacte en vient à sa raison essentielle : le recours à l'arbitrage en cas de conflits quels qu'ils soient.

L'article 5 règle la procédure de conciliation et édicte des

prescriptions quant au choix des arbitres par les deux signataires. L'enregistrement de l'accord au Secrétariat de la Société des Nations est prévu, ainsi que sa ratification par les deux gouvernements intéressés. Enfin, il est précisé que le pacte aura une durée de vingt ans avec faculté de renouvellement d'année en année.

Outre qu'il plaçait l'Italie dans une situation tout à fait favorable en Éthiopie, le pacte du 2 août 1928, parce qu'il renonçait aux solutions de force en faveur du recours à l'arbitrage, ne pouvait être enregistré qu'avec une faveur toute particulière par la Société des Nations. D'ailleurs, en 1928, les principes de Genève n'ont pas encore trop perdu de leur force. Aucune hostilité ne s'est, jusqu'à maintenant, ouvertement déclarée. L'Éthiopie n'a pu certainement qu'en tirer profit ; cependant, elle a fait preuve de bonne volonté et elle a apporté à la communauté internationale une contribution modeste mais non négligeable.

CHAPITRE IV

LES RÉALISATIONS DE L'ÉTHIOPIE EN MATIÈRE DE DROIT DES GENS

L'ÉTHIOPIE ET LE DROIT DES GENS : Le problème de l'esclavage. — L'édit du 31 mars 1924. — Le commerce des armes et munitions. — Le traité du 21 août 1930. — Le gouvernement central et la constitution de juillet 1931.

Les principes essentiels qui dominent les rapports entre les peuples ont, avant de s'affirmer, nécessité une adaptation délicate et ont forcément subi au cours des années la marque des progrès que faisait la Société internationale vers un monde à la fois plus juste et plus humain. Les pays à civilisation moderne ont pu seuls contribuer à l'élaboration progressive d'un Droit nouveau où presque tout était à faire ; les autres ont suivi, peu à peu, dans la mesure de leurs moyens. Il est évident qu'on ne peut demander à un État jeune à peine sorti de l'organisation primitive, ce que l'on est en mesure d'exiger d'une nation parvenue au stade de civilisation le plus avancé. Les critiques qui, à cet égard, ont été adressées à l'Éthiopie lors de son admission à la Société des Nations, étaient ni logiques, ni péremptoires. S'il était très facile pour les représentants du Négus de souscrire à un engagement pour l'avenir quant à l'observation des règles qui forment le Droit international, il était ridicule et exagéré de subordonner un acte aussi solennel que l'admission à la Société des Nations, à la conduite passée d'un

État à peine évolué vis-à-vis de ces mêmes règles. Néanmoins, sans prétendre que l'Éthiopie observait depuis longtemps les lois et usages du Droit des gens, sans prétendre qu'elle était un pays encore sauvage et entièrement dépourvu de conscience juridique, on peut affirmer que le gouvernement des Négus s'efforça, dès la fin du siècle dernier, de suivre des préceptes qui n'étaient pourtant pas en harmonie avec les vieilles traditions de son peuple. Ainsi, on a pu observer, au cours du premier conflit italo-éthiopien que, d'une manière générale, les lois de la guerre et certaines règles de la neutralité furent scrupuleusement respectées par les armées de Ménélik. Il en fut de même en ce qui concerne le Droit au commerce des armes, reconnu très légitimement d'ailleurs au Négus par la Conférence de Bruxelles où il avait été admis à la demande de l'Italie¹. Mais c'est surtout son entrée dans la Société des Nations qui eut pour effet de pousser l'Éthiopie dans la voie des réalisations.

Essayons de jeter, sur les plus importantes d'entre elles, un rapide coup d'œil.

* * *

Nous avons pu mesurer l'acuité des attaques portées contre l'Éthiopie au moment de son admission à Genève, en ce qui concerne tout particulièrement les questions de l'esclavage et du commerce des armes. Tout en prononçant l'admission à l'unanimité des votants, l'Assemblée l'avait néanmoins subordonnée à un engagement que nous connaissons et auquel la délégation éthiopienne s'était empressée

1. Sur ce sujet, lire l'article de Fr. Despagnet, sur *Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie* dans la *Revue Générale de Droit International public* (numéro de janvier-février 1897).

de souscrire. La régularité juridique de cet engagement n'a pas à être discutée ; elle est d'ailleurs parfaite et aucune plainte n'a été déposée à ce sujet soit par l'Éthiopie elle-même, soit par les Nations qui ont dû accepter des conditions similaires. Après 1923, le gouvernement éthiopien a donc tenu à montrer qu'il était décidé fermement à respecter l'engagement qu'il avait pris.

Le problème de l'esclavage se pose, en Éthiopie, d'une façon toute particulière.

D'une manière générale, on peut dire que l'esclavage, dans le sens exact du mot, n'y existait plus en 1923. Il y survivait bien sous une forme atténuée dite domestique ou « de case », que l'atavisme et la force de coutumes millénaires n'avaient pu empêcher ; mais, la traite avait à peu près disparu. Dès 1922, le Ras Taffari avait publié deux édits contre la vente et la capture des esclaves ; ces mesures avaient cependant été insuffisantes. Un nouvel édit vit le jour en septembre 1923 précédant de quelques jours l'admission de l'Éthiopie dans la Société des Nations et son adhésion à la convention de Saint-Germain. Quelques années plus tard, de violentes campagnes de presse, tendant à établir une recrudescence de l'esclavage en Éthiopie, sont déclanchées en Angleterre, en Italie, aux États-Unis. La Société des Nations s'émeut ; elle nomme une commission spéciale dont le rapport aboutit à la signature d'une convention adoptée le 25 septembre 1926 ¹. Ce rapport avait constaté que l'esclavage subsistait en Éthiopie en tant qu'institution ou état social ; que la traite y avait disparu, mais que des boutres arabes, malgré la surveillance effectuée en Mer Rouge par la France, l'Angleterre et l'Italie, réussissaient à transporter

1. Il s'agit du rapport Delafosse ; la sous-commission chargée des études était présidée par le Dr Nansen.

des cargaisons humaines en Arabie où elles se négociaient ; que la capture des esclaves s'opérait encore dans certaines provinces limitrophes de l'empire des Négus ; qu'enfin, des ventes d'esclaves paraissaient possibles dans les États où le statut d'esclave reste admis.

La convention de 1926 produisit à Addis-Abeba une certaine émotion. On voulait bien admettre que l'esclavage subsistait dans certaines contrées de l'Afrique et de l'Asie. Mais on se refusait à reconnaître son existence sur le territoire éthiopien. Aux attaques de presse, le gouvernement du Négus répondait qu'il fallait faire une discrimination entre l'esclavage et le travail servile. L'esclavage avait à peu près disparu à la suite des mesures sévères qui avaient été prises par l'édit du 31 mars 1924 dont les stipulations essentielles étaient les suivantes : l'affranchissement des enfants d'esclaves qui naîtront à partir de la publication de l'édit ; l'affranchissement des esclaves sept années après la mort de leurs maîtres ; de fortes amendes pour ceux qui auraient négligé l'application de l'édit ; la peine de mort enfin pour ceux qui asserviront des esclaves après le 31 mars 1924. Quant au travail servile, le Négus reconnaissait qu'il était loin d'avoir disparu et que sa condition, toute spéciale, n'était pas infamante. Il s'agissait en l'espèce, soit d'une mise en gage pour dettes, soit d'un travail obligatoire pour l'exécution d'un service public. En tout cas, vouloir d'un seul coup supprimer cette institution, enracinée dans les mœurs, serait une grossière erreur et pourrait provoquer en Éthiopie de très graves convulsions sociales.

Les explications données par le gouvernement d'Addis-Abeba parurent suffisantes. Les relations de voyageurs, les récits de prélats italiens notamment, confirmèrent par la suite les affirmations du prince Taffari. En 1932, l'escla-

vage, le travail servile lui-même, étaient en complète voie de disparition. Le comité d'experts internationaux réunis à Genève en mai de la même année pour examiner les problèmes soulevés par les discussions relatives à l'esclavage en Éthiopie principalement, renonça à la création d'une commission permanente qui avait été tout d'abord envisagée.

* * *

Le commerce des armes et munitions trouve lui aussi sa réglementation dans la convention de Saint-Germain. Toutefois, il avait déjà fait l'objet d'une convention annexée à l'accord tripartite de Londres de 1906. Cette convention édictait une surveillance rigoureuse sur les importations d'armes et de munitions destinées à l'Éthiopie et devant transiter dans les territoires respectifs des trois puissances signataires ; elle n'autorisait ce trafic que sur demande expressément formulée par le Négus qui se trouvait, en outre, dans l'obligation d'indiquer la destination des armes exportées ; suivant la convention de Bruxelles, le trafic des armes était interdit sur tout le territoire abyssin ; les articles 4 à 7 stipulaient enfin qu'une surveillance incombant aux intéressés devrait s'effectuer sur les boutres arabes naviguant au cabotage dans la Mer Rouge.

Les termes de la convention annexée à l'accord tripartite faillirent recevoir en 1923 une restriction beaucoup trop sévère lorsque le 19 septembre, au sein de la sixième commission, fut formulée la proposition anglo-italienne de limiter les importations d'armes en Éthiopie à la quantité insignifiante de 500 fusils par an. C'était mettre le gouvernement éthiopien dans l'impossibilité de réprimer l'esclavage et d'assurer l'ordre public sur son territoire ; c'était en

outre violer la liberté de transit et d'importation, même dans les limites de la Convention de Saint-Germain.

On revint strictement aux stipulations de la convention de 1906 par le traité conclu le 21 août 1930 entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Éthiopie. Le contrôle des armes et munitions institué en Éthiopie et dans les colonies limitrophes a pour but de prévenir les dangers résultant de l'acquisition par les indigènes d'armes et de munitions tout en permettant au Négus d'assurer la sécurité et la défense de l'Empire ainsi que le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire. Ainsi que dans la convention de 1906, le traité de 1930 exige une demande formelle de matériel de guerre par l'Empereur ; il édicte des mesures de contrôle et prévoit des modalités de renseignements sur la destination et l'emploi des armes et munitions.

Il est bon de signaler que le traité de 1930 se heurta, dans son application, à de multiples difficultés dont on peut trouver l'origine dans la différence d'interprétation des textes européens et du texte éthiopien ; et surtout dans l'exception formulée à l'article 15, et d'après laquelle les prescriptions du traité ne recevraient pas d'application en ce qui concerne les armes expédiées d'une des colonies limitrophes à destination de ses propres troupes, et cela, quel que soit l'emplacement occupé par celles-ci.

* * *

La bonne volonté de l'Éthiopie se manifesta enfin, sur un autre plan, tout différent. A la question de savoir si l'Empire, au moment de son admission à Genève se gouvernait librement, nous avons constaté que des opinions contraires s'étaient opposées. D'ailleurs, l'interprétation des mots « se

gouverner librement » n'a jamais été unanime, bien qu'on puisse affirmer que, dans l'esprit des promoteurs du Pacte, l'expression devait se comprendre dans le sens suivant : un pays se gouverne librement lorsqu'il possède des institutions démocratiques, c'est-à-dire représentatives. C'est sans aucun doute, pour répondre à ce désir, que le jeune empereur d'Éthiopie hâta la transformation politique de son gouvernement, de façon à lui donner un caractère moderne et parlementaire.

En juillet 1931, un an après son avènement, le nouvel empereur octroyait à la manière de Louis XVIII une constitution à ses sujets. Si elle ne contient aucune déclaration solennelle analogue aux Déclarations des Droits, cette constitution débute par un préambule qui met en vedette la primauté de la Loi. Il est bon de noter ses principes essentiels.

Elle consacre tout d'abord l'existence d'un gouvernement théocratique et monarchique qui appartient seul à l'Empereur à la lignée duquel est attachée la dignité suprême. La succession au trône est assurée par la loi de la maison impériale qui exige le double caractère de primogéniture et de masculinité. Mais certaines exceptions sont prévues et ne manquent pas d'intérêts. La toute puissance de l'Empereur n'est limitée que par la loi écrite sous forme de loi constitutionnelle solennellement proclamée.

La nouvelle constitution fait, par ailleurs, un essai timide il est vrai de régime représentatif. Un Sénat et une Chambre forment le pouvoir législatif. Le mode d'élection n'est que provisoire ; il est en effet prévu que le suffrage universel pourra être adopté dès que l'éducation politique populaire aura atteint un degré suffisant. La durée des sessions est fixée par l'Empereur qui a le pouvoir de dissoudre la

Chambre. Quant aux ministres, ils ne seront pas forcément choisis dans le Parlement ; leur réunion en Conseil n'est que que sommairement esquissée. Une part est faite enfin à la juridiction et au budget du gouvernement impérial.

La constitution éthiopienne n'est évidemment pas parfaite ; il en est de même du nouveau Code pénal promulgué tout récemment. Mais ces deux essais témoignent cependant des efforts méritoires faits par l'Empereur pour achever son pays dans la voie que l'Assemblée de Genève lui avait tracée.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN

ET LA CRISE DE LA S. D. N. 1935-1938

Les différents aspects du sujet que nous venons d'examiner nous fournissent une part des données qui expliquent le conflit au cours duquel l'Italie et l'Éthiopie vont s'affronter durant huit mois, d'octobre 1935 à mai 1936, sur le double terrain diplomatique et militaire. Ces premières données ne sont que les données juridiques du conflit. Seules, elles ne suffiraient pas à le conditionner. Il importe, en effet, désormais, d'attribuer aux données politiques toute l'importance qu'elles méritent, car elles ont marqué de leur incontestable empreinte les origines, la naissance, le développement et la solution du conflit qui devait sonner le glas de la Société des Nations. Ces données là gravitent autour de deux circonstances capitales : d'une part, les ambitions coloniales du gouvernement de Rome et la politique des puissances, de la France notamment, en Afrique Orientale ; d'autre part, la crise très grave que traversera la Société des Nations et qui tend à substituer à l'idéal de la paix, la lutte néfaste de deux idéologies. Cette dernière circonstance, il ne nous appartient pas de la discuter.

Voilà les causes du conflit.

Rassurée par l'exemple brutal de l'Allemagne ; à peu près

certaine de l'impuissance dans laquelle se trouverait la Société des Nations pour imposer le respect du Pacte, l'Italie n'a pas hésité à profiter des circonstances pour réaliser ce qu'elle convoitait impatiemment depuis de nombreuses années. Les luttes de doctrine qui se livraient au sein de l'Assemblée, l'absence d'unanimité qui en était la conséquence, les défauts inhérents au Pacte lui-même, ont fait le reste. De là, l'échec total des tentatives de règlement pacifique du conflit — essai de règlement arbitral, essai de règlement par la Société des Nations — qui conduisait inéluctablement à la guerre et, par suite, à la violation du Pacte. Mais échec encore plus amer, le prestige et la force de la Société des Nations ont vécu ; incapable de prévenir le conflit, l'Assemblée de Genève n'a pas été en mesure de grouper autour d'elle les forces qui lui auraient permis de prendre contre l'agresseur les sanctions vraiment efficaces qui pouvaient lui éviter l'humiliation et la défaite.

CHAPITRE PREMIER

LES CAUSES DU CONFLIT

LES AMBITIONS COLONIALES DU FASCISME : 1880-1920 : quarante années de déceptions coloniales. — La maladresse de 1919. — Le traité du 26 avril 1915, article 13. — Fautes de la France et de la Grande-Bretagne. — Campagnes de presse et polémiques. — La francophobie. — Naissance et développement d'un impérialisme purement africain. — Les différents objectifs.

L'ACCORD DE ROME DU 7 JANVIER 1935 : Sa portée territoriale. — Sa portée politique. — Malaise et inquiétude à Londres et à Genève.

Les causes immédiates du conflit ont deux origines : la première provient des ambitions coloniales du fascisme ; la seconde, des accords franco-italiens du 7 janvier 1935.

§ 1. — LES AMBITIONS COLONIALES DU FASCISME.

Ce n'est un mystère pour personne que les ambitions coloniales de l'Italie, déjà ardemment formulées en 1920, n'ont fait que croître d'une façon démesurée avec le nouveau régime et l'exaltation de l'orgueil national poussé au paroxysme. Il est incontestable qu'elles ont été la cause directe de la violation du Pacte. Aussi, convient-il de leur donner ici, le développement qui leur est dû.

La politique coloniale de l'Italie est allée pendant quarante années, de 1880 à 1920, de déceptions en déceptions. Déception causée par le traité du Bardo qui enlevait définitivement au gouvernement de Rome l'espoir de s'installer

sur une terre toute proche de son territoire, la Tunisie, convoitée depuis longtemps déjà ; deuxième déception, l'échec du protectorat sur l'Abyssinie et la cuisante défaite d'Adoua ; troisième déception, la conquête de la Tripolitaine qui s'avérait pénible sur d'immenses étendues presque désertiques ; dernière déception enfin, la plus dure celle-là, les traités de paix.

On ne soulignera jamais assez, à notre sens, la grosse maladresse commise envers l'Italie en 1919. C'est de cette époque que datent les nombreuses et vives querelles qui n'ont jamais cessé depuis plus de vingt ans d'envenimer les rapports de l'Italie avec ses anciens alliés. Il eût été logique et juste, en effet, de donner à un pays pauvre, à un pays surpeuplé, à un pays qui n'était pas « indigne » de coloniser, la part qui lui revenait de droit. Il ne s'agit pas ici de donner une excuse à la faute commise par une nation forte contre une nation plus faible, ni d'expliquer une inexcusable injustice par une autre injustice, ni même de rechercher des circonstances atténuantes. Il est seulement question d'une constatation qui est celle-ci : en 1919, l'Italie a été écartée à tort de la distribution des mandats coloniaux et du partage des dépouilles allemandes. On peut nous rétorquer, il est vrai : « A qui la faute, sinon à l'Italie elle-même ? » Nous n'en pensons pas moins qu'une compensation était légitimement due quand bien même le représentant de l'Italie à Versailles n'eût pas été demandeur.

L'Italie n'a donc jamais cessé de protester contre l'injustice dont elle avait été victime. Dans la polémique qu'elle ouvrit en 1920 et qui s'est accrue si vivement depuis l'avènement du fascisme, elle adopta une double attitude : en droit, elle donna comme base à ses protestations l'application qui avait été faite de l'article 13 du traité signé à Lon-

dres le 26 avril 1915 ; en fait, elle s'efforça de fonder ses revendications sur des arguments de pure politique ou de politique de prestige.

Le traité du 26 avril 1915. — Ce traité secret, conclu entre la France, l'Angleterre et l'Italie, lors de l'entrée en guerre de cette dernière puissance, contient un article 13 ainsi conçu : « Dans le cas où la France et la Grande-Bretagne augmenteraient leurs domaines coloniaux d'Afrique aux dépens de l'Allemagne, ces deux puissances reconnaissent en principe que l'Italie pourrait réclamer quelques compensations équitables, notamment dans le règlement en sa faveur des questions concernant les frontières des colonies italiennes de l'Érythrée, de la Somalie et de la Libye et des colonies voisines de la France et de la Grande-Bretagne. » Les engagements contenus dans cet article ont été remplis de la manière suivante :

La France s'acquitta en deux temps :

1^o Le traité du 12 septembre 1919 accorde à l'Italie une compensation territoriale de 125.000 kilomètres carrés environ. La frontière entre la Tripolitaine, d'une part, la Tunisie et la partie nord de l'Afrique équatoriale d'autre part, laisse en territoire italien certaines importantes oasis commandant les routes de caravanes, tandis que les régions du Borkou, de l'Ennedi et du Tibesti restent à la France bien que l'Italie n'ait pas manqué de revendiquer ces territoires en qualité d'héritière de l'ancienne souveraineté turque.

2^o Le traité Laval-Mussolini du 7 janvier 1935, sur lequel nous reviendrons, procure au gouvernement de Rome de nouveaux avantages. Outre sa portée purement politique, les clauses qu'il énumère se réfèrent à un triple objet.

Il règle tout d'abord l'épineuse question du statut des Italiens demeurant en Tunisie. C'est là peut-être que réside, à notre avis, la partie la plus discutable du traité en raison des conséquences qu'elle ne pourrait pas manquer de produire dans toute notre Afrique du Nord, si l'on tient compte notamment de la lointaine échéance qui lui a été fixée. Mais ce point nous éloigne de notre sujet.

Le traité donne en second lieu à l'Italie une nouvelle compensation sur des régions qui ont déjà fait l'objet du premier traité de 1919. La France cède à sa voisine un territoire vaste de 115.000 kilomètres carrés mais presque inhabité.

Une nouvelle ligne frontière est enfin déterminée entre la Côte française des Somalis et l'Érythrée ; la souveraineté sur l'île de Doumeïrah est enfin également reconnue à l'Italie. Si la portée territoriale de cette dernière clause est à peu près insignifiante, sa portée politique est assurément considérable.

La Grande-Bretagne suivit l'exemple de la France, mais s'acquitta plus rapidement que celle-ci.

Par un traité en date du 15 juillet 1924, elle abandonna à l'Italie un territoire de 90.000 kilomètres carrés environ, le Giubaland, situé entre le protectorat de l'Uganda et la Somalie italienne.

La convention de Miller-Scialoja, de décembre 1925, délimita l'Égypte et la Cyrénaïque. L'Italie obtenait la majeure partie du désert de Libye, soit 110.000 kilomètres carrés.

Enfin, dans le courant de l'année 1934, la Grande-Bretagne céda à l'Italie un territoire touchant au Tibesti français et au Soudan anglo-égyptien.

En résumé, en exécution des traités de paix, la France avait reçu près de 500.000 kilomètres carrés, la Grande-

Bretagne près de 2 millions ; la première avec 3 millions d'habitants ; la seconde avec 6 millions. En application de l'accord secret de Londres, l'Italie obtenait 450.000 kilomètres carrés environ, mais un chiffre de population presque dérisoire. Il est évident que son appétit ne pouvait être satisfait.

Notons bien cependant les deux circonstances que voici :

Dans la déclaration qui précède la signature de l'accord Laval-Mussolini, les gouvernements français et italien, se sont plu à reconnaître que « le règlement des principales questions que les accords antérieurs laissaient pendantes entre eux et notamment celles relatives à l'application de l'article 13 de l'accord du 26 avril 1915 se trouvait désormais assuré ».

Par ailleurs, il sera peut-être permis d'attirer l'attention sur les termes dans lesquels l'accord secret de 1915 a été rédigé. Il suffit en effet de relire son article 13 pour se convaincre de l'imprécision manifeste des engagements souscrits par la France et la Grande-Bretagne. Et puisque l'argumentation italienne s'est abritée le plus souvent derrière une subtilité exagérée, on pourrait même dire avec M. le Professeur Rousseau que les gouvernements de Paris et de Londres n'ont pas augmenté leurs domaines coloniaux d'Afrique, étant donné que les territoires ex-allemands ne sont pas passés directement sous leur pleine souveraineté mais leur ont été confiés sous la forme de mandats pour qu'ils les administrent au nom de la Société des Nations et sous son contrôle incessant.

Quoi qu'il en soit, l'Italie prétendit, en se plaçant à un point de vue purement juridique, que les promesses contenues dans le traité de 1915 avaient été tenues d'une façon

insuffisante. C'était évidemment une manière de poser le problème.

Campagnes de presse et polémiques. — Parallèlement à cette prétention devaient se développer, dans toute la péninsule, des campagnes de presse et des manifestations continuelles, officieuses et officielles, dont le but avoué était de réclamer une plus grande place au soleil et d'affirmer la vocation coloniale impériuse de l'Italie et son destin impérial. Le dossier des revendications de Rome est tellement volumineux qu'il serait fastidieux d'en faire l'analyse même brève¹ ; les mêmes termes, les mêmes arguments se reproduisent à l'infini. Mais d'une façon générale, on peut en dégager quelques idées maîtresses qu'il est utile de noter.

Les articles de presse, les discours, les congrès coloniaux se caractérisent tout d'abord par une violente francophobie. Certaines paroles, certains écrits, auraient même pu provoquer de la part de la France des protestations très énergiques. D'autant plus énergiques d'ailleurs que le régime dictatorial de l'Italie ayant pour effet de soumettre la presse et les réunions publiques à un contrôle très étroit, il en résulte que toutes ces manifestations tapageuses revêtaient chaque fois un caractère en quelque sorte quasi officiel. Il est inadmissible, par exemple, que certains organes de la péninsule tels « l'Impero », « La volonta d'Italia », le « Popolo d'Italia », la « Stampa », la « Gazzetta del Popolo » et combien d'autres, aient pu attaquer la France dans des termes aussi injurieux et parfois aussi contraires à la réalité. Il est

1. On trouvera à ce sujet des renseignements très détaillés soit dans les journaux français, soit tout particulièrement dans la collection du *Bulletin du comité de l'Afrique Française* où la campagne des revendications italiennes a été suivie au jour le jour et étudiée minutieusement (années 1920-1934).

également insoutenable qu'une revue fasciste ait pu prétendre que les cessions territoriales effectuées par la France depuis 1920 et qui ont fait l'objet des traités que nous venons d'examiner, « ne constituaient pas de véritables compensations telles qu'elles découlaient du traité de Londres et de la victoire ! » Avec un ensemble parfait, toutes ces attaques visent principalement la France qui est ainsi représentée comme la nation où sévit la plus grande hypocrisie et la plus noire ingratitude envers la sœur latine qui, à elle seule, a gagné la guerre !

Néanmoins, la Grande-Bretagne, elle aussi, n'est pas épargnée ; mais le ton se fait ici beaucoup plus mesuré. Il est certain que les dirigeants italiens en récriminant contre l'hégémonie coloniale franco-britannique, ont essayé de donner à leurs revendications une forme plus sérieuse en substituant à la basse polémique une argumentation plus solide et plus raisonnable.

Cette nouvelle manière d'agir, si elle avait été utilisée dès 1920, aurait peut-être pu produire dans l'opinion française et anglaise la détente nécessaire. Elle donnait à l'Italie incontestablement des atouts particulièrement sérieux. Des arguments comme la faiblesse démographique de la France, l'immense étendue des terres sous la souveraineté française ou britannique, le partage des colonies allemandes et l'octroi des mandats effectués en dehors de l'Italie, le territoire trop restreint de cette dernière, l'accroissement étonnant de sa population, son besoin vital de débouchés, ces arguments-là ne se discutent pas. Dans toute la péninsule, on ne manqua pas de les produire et de les reproduire à satiété. On opposa aux puissances qui déclinent, telles la France et l'Angleterre, les nations qui s'élèvent, telle l'Italie ; aux pays opprimés par le poids excessif d'un empire colonial qu'ils

ne savent pas mettre en valeur, les énergies qui attendent sereinement de nouvelles terres africaines à faire prospérer. C'est l'éternelle protestation de celui qui a peu ou rien, contre celui qui possède.

Une troisième idée se dégage enfin nettement de cet ensemble et la suite des événements devait montrer toute l'importance que, dès le début, on aurait dû lui attribuer. Il s'agit de la naissance et du développement d'un impérialisme purement africain dont la doctrine à peine ébauchée ira peu à peu en s'affermissant. Le fait que les attaques journalistiques dont nous parlons aient presque toujours désigné très clairement la France, dont le domaine colonial est si harmonieusement disséminé sur l'Afrique précisément, donna déjà une indication. Des revues italiennes, comme la « *Rassegna Italiana* », l'« *Azione Coloniale* » laissèrent entendre bien souvent que des arrangements relatifs au continent africain pourraient peut-être amener la France et sa voisine à régler leurs querelles puis à s'entendre d'une façon durable. Et le Duce lui-même ne déclarait-il pas en 1934 : « Ni en Europe, ni au delà de l'Océan, il n'est utile de tenter quelque chose. Nous ne songeons à aucune conquête territoriale. Mais la géographie et l'histoire nous autorisent à prendre l'Afrique et l'Asie pour objectifs. Parmi les grandes puissances européennes ne sommes-nous pas celle qui est le plus proche de ces deux continents ? » Voilà assurément un langage qui avait le mérite de la clarté.

Au début, les revendications italiennes n'eurent pas d'objectifs précis et se placèrent sur un terrain très général. On proposa à une certaine époque, la cession de la Somalie française. Puis, il fut question du Cameroun dont le mandat pourrait être retiré à la France et confié à l'Italie. Ces propositions d'ailleurs ne gardaient pas longtemps la vedette.

Le gouvernement de Rome se serait contenté à cette époque de n'importe quel territoire qui eût pu suffire à son désir d'expansion. Mais à partir de 1930, ses aspirations coloniales prennent nettement une orientation nouvelle : l'Afrique Centrale et le Tchad qui selon un journal « attirent l'Italie inexorablement » ; la conquête et la pacification entière de la Libye servent d'ailleurs d'introduction à ce projet grandiose. Une fois atteinte la région du Tchad par le Borkou, l'Ennedi et le Tibesti, l'Italie aura la possibilité de prolonger son unité territoriale africaine jusqu'au golfe de Guinée en obtenant les riches terres du Cameroun. Certains organes ne craignaient pas d'envisager l'expansion de ce nouveau « Mittel-Afrika » en parlant d'un territoire qui s'étendrait sur toute l'Afrique du Nord, de l' Abyssinie au Maroc !

A la fin de 1934, les visées italiennes sur l'Afrique Centrale sont subitement suspendues. Elles prennent un nouveau but encore plus précis, la conquête de l'Éthiopie. La situation particulière de l'Italie en Afrique Orientale, l'importance stratégique de la Mer Rouge et de l'Empire des Négus, la crainte de voir s'implanter sur un territoire fertile des nations trop entreprenantes dont le Japon, obligent le gouvernement de Rome à précipiter les événements et commandent sa volte-face. D'ailleurs, un fait nouveau et dont la portée doit être considérable, vient de se produire sur l'échiquier diplomatique.

§ 2. — L'ACCORD DE ROME DU 7 JANVIER 1935.

Des conversations franco-italiennes qui avaient été activement poussées, aboutissent le 7 janvier 1935 à la signature à Rome d'un traité Laval-Mussolini dont nous avons

brièvement énuméré les trois clauses. Les deux premières visent la Tunisie et la frontière commune à la Libye et à l'Afrique Centrale française. La troisième qui, à l'époque, semblait n'avoir qu'une importance dérisoire, devait provoquer des interprétations tellement incertaines qu'on peut affirmer, sans contredit, qu'elles ont précipité la marche des événements.

Une partie infime des cessions territoriales prévues dans le traité intéressent directement, en effet, les confins éthiopiens à leur point, peut-être le plus névralgique. L'Italie qui depuis longtemps revendiquait la Côte française des Somalis, riche seulement par Djibouti, le port le meilleur et le mieux équipé de la région, tête de ligne du chemin de fer de pénétration en Éthiopie, réduisit ses ambitions au port d'Obock et à la baie de Tadjourah pour finalement se contenter d'une simple rectification de frontière accompagnée de la reconnaissance de sa souveraineté sur l'île de Doumeïrah qui commande le détroit de Bab-el-mandeb. Telle était la portée territoriale du traité.

Mais sa portée politique était beaucoup plus vague et par là beaucoup plus dangereuse. Afin de favoriser la collaboration économique des deux puissances en Afrique Orientale, la France accordait à l'Italie une participation à l'exploitation de son chemin de fer de Djibouti. 20 p. 100 des actions de cette société passaient à notre voisine par l'intermédiaire d'un groupe financier. Il n'en fallut pas moins pour provoquer tant en France qu'en Angleterre des commentaires si variés, si imprécis, parfois même si imprudents, qu'ils appelèrent aussitôt une réaction profonde. Il s'agissait de savoir si, dans l'accord qui venait d'être conclu, des clauses cachées affectaient encore plus directement l'Éthiopie elle-même ; si, dans les conversations, le chef du

gouvernement français, n'avait pas trop engagé la position de la France telle qu'elle résultait d'une part de ses engagements covenantaires, d'autre part, des conséquences de la promesse de garantie souscrite dans l'accord tripartite de 1906. En d'autres termes, la France avait-elle laissé carte blanche à l'Italie pour exercer à Addis-Abeba la pression qui pourrait satisfaire son désir d'expansion ?

Les bruits tendancieux répandus à ce sujet par certains journaux anglais, français ou étrangers, reçurent des démentis immédiats. Celui de la délégation française déclara officiellement que la France, en échange de l'amitié italienne, n'avait pas laissé au gouvernement de Rome les mains libres pour entreprendre une guerre en Éthiopie. Celui de M. Pierre Laval lui-même prit une forme plus solennelle et plus affirmative encore. En réponse à une interpellation d'un député, le Président du Conseil dit avec force : « Je réponds que rien, dans les accords de Rome, ne porte atteinte à la souveraineté de l'Éthiopie qui est d'ailleurs garantie par le Pacte de la Société des Nations. Rien dans les accords ni dans les conversations qui ont précédé ou suivi, ne pouvait encourager l'Italie au recours à la guerre. » Néanmoins des rumeurs équivoques continuèrent de courir au sujet des clauses purement politiques de l'accord ; des journalistes français n'hésitèrent pas à plaider trop bruyamment en faveur d'un privilège italien sur l'Éthiopie. D'ailleurs, à l'issue d'un débat parlementaire consacré à la politique extérieure, le Président du Conseil français eut un mot malheureux lorsqu'il déclara que l'Italie « obtenait par l'accord des avantages analogues à ceux que les tractations anglo-italiennes de 1925 avaient projetés ». Une telle déclaration n'était rien moins que rassurante si l'on se rappelle les conditions particulières dans lesquelles avaient abouti

une négociation qui tendait à revenir aux protocoles de démembrement de l'Éthiopie de 1891 et 1894 et qui était contraire à la lettre et à l'esprit de la convention de 1906. Il est probable que le traité Laval-Mussolini péchait de la même façon. Mais en l'absence d'un texte précis, dont l'exact contenu n'a pas été rendu public, il est impossible de savoir dans quelle mesure la France a contrevenu aux engagements qui découlaient de sa politique traditionnelle.

A Londres d'ailleurs, on apprit avec une certaine inquiétude la signature de l'accord et il semble bien qu'on ait donné à la négociation un sens contraire aux stipulations du Pacte et aux promesses contenues dans le traité de 1906. Les débats de la Chambre des Communes laissent tout au moins dégager cette impression que devait partager plus tard le Négus à la tribune de la Société des Nations. Le gouvernement français se réserva à ce moment-là de donner à cette interprétation un nouveau démenti en affirmant catégoriquement que la France n'a jamais reconnu à l'Italie des droits politiques sur l'Éthiopie.

Malgré tout, et quoi qu'il en soit de toutes ces suppositions, on est obligé de reconnaître que la conclusion des accords Laval-Mussolini a eu, sur le conflit, un effet sinon prépondérant, tout au moins non négligeable. Sans aller jusqu'à prétendre qu'il a permis l'ouverture des hostilités, — l'incident d'Oual-Oual est en effet antérieur d'un mois au traité, — on peut affirmer qu'il n'a pas apporté un frein à la décision du gouvernement de Rome. Il semble bien, au contraire, que ce dernier ait trouvé non pas dans les termes mêmes de l'accord, mais dans l'atmosphère politique qu'il s'en est dégagée, l'assurance que rien ne serait tenté pour faire obstacle à la réalisation de ses desseins et qu'au besoin

la France s'emploierait peut-être à apaiser les attaques qui n'allaient pas manquer de se produire. Telle nous paraît avoir été l'influence, tout à fait indirecte, du traité du 7 janvier 1935 sur l'enchaînement du conflit italo-éthiopien.

CHAPITRE II

LE CONFLIT ¹

LES TENTATIVES DU RÈGLEMENT PACIFIQUE

L'INCIDENT DE OUAL-OUAL : La thèse éthiopienne. — La thèse italienne. — Le double problème : problème de responsabilité ; problème de territorialité.

PROCÉDURE DES NÉGOCIATIONS DIRECTES : Article 5 du traité de 1928. — Les divergences de vues des deux parties. — L'échec.

PROCÉDURE DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE : La commission mixte italo-éthiopienne. — Composition ; compétence. — Mêmes divergences de vues des parties. — Le surarbitre. — La sentence arbitrale du 3 septembre 1935.

PROCÉDURE DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS : Première requête éthiopienne basée sur l'article 11 § 2 du Pacte. — Deuxième requête basée sur l'article 15. — Cascades d'ajournement ; hésitations.

TENTATIVES DE MÉDIATION : Entretiens anglo-italiens, Eden-Mussolini. — Conférence franco-anglo-italienne à Paris.

ÉCHEC DÉFINITIF DES TENTATIVES DE RÈGLEMENT PACIFIQUE : Le mémoire italien. — Ultime proposition du Conseil de la Société des Nations. — Le plan du Comité des Cinq.

§ 1. — L'INCIDENT DE OUAL-OUAL.

C'est l'incident de Oual-Oual qui fut le prétexte de la tension diplomatique entre l'Italie et l'Éthiopie. Le 5 dé-

1. Sur le conflit italo-éthiopien, en général, nous nous sommes servis d'articles de journaux (compte rendu des discours officiels, articles documentaires), mais surtout des deux ouvrages suivants :

M. A. de La Pradelle. *Le conflit italo-éthiopien* (*Revue de Droit international public*).

M. le Professeur Ch. Rousseau. *Le conflit italo-éthiopien* (*Revue générale de droit international public*).

cembre 1934, après le départ d'une commission mixte anglo-éthiopienne chargée de délimiter la frontière entre l'Éthiopie et le Somaliland, un engagement se produit entre un important détachement de troupes éthiopiennes et un groupe italien qui occupait le poste de Oual-Oual. Chacun des deux gouvernements proteste auprès de l'autre en le tenant pour responsable de l'incident. Ce dernier pose immédiatement un double problème à résoudre : un problème de responsabilité ; un problème de souveraineté.

La thèse éthiopienne impute à l'Italie la responsabilité de l'affaire. Les autorités italiennes, en occupant des territoires placés sous la souveraineté de l'Éthiopie ; en adoptant depuis plusieurs années une attitude hostile envers leur voisine ; en attaquant sans motif l'escorte éthiopienne chargée d'accompagner la commission mixte ; en décidant le bombardement par avions de villes et de villages n'offrant aucun intérêt stratégique ; en étalant un appareil militaire inutile, ont agi d'une façon contraire au Droit et aux engagements pris dans les actes antérieurs. Au surplus, le poste de Oual-Oual fortifié par les troupes italiennes fait partie intégrante de l'Empire des Négus. Comment le gouvernement de Rome expliquera-t-il la présence indéniable de ses troupes en un lieu qui se trouve à près de 100 kilomètres à l'intérieur du territoire éthiopien ? Ce fait ne constitue-t-il pas une occupation d'un territoire placé sous la souveraineté d'un État qu'aux termes de ses engagements sociétaires, l'Italie s'est engagée à respecter ? La gravité de ce fait ne suffit-elle pas à attribuer à l'Italie la qualité d'agresseur ?

La thèse italienne prend, en revanche, l'exact contrepied des affirmations de l'Éthiopie. Le gouvernement italien répète dans tous les sens que la responsabilité de l'incident

incombe entièrement aux troupes du Négus. Il invoque certains faits qui ne sont en réalité que le prélude de l'engagement plus grave qui devait se produire à Oual-Oual. Quant à l'occupation de ce poste par les troupes indigènes relevant de Rome, elle s'explique par un droit de suzeraineté qui remonterait à 1889. Du reste, l'argument des cartes géographiques, officielles ou non, produit par l'Éthiopie pour appuyer sa thèse, n'aurait pour le gouvernement italien aucune valeur probante !

Il est impossible assurément de résoudre le problème de responsabilité dans un sens ou dans un autre. L'absence de témoins dignes de foi, la part du hasard et la soudaineté de tels incidents interdisent toute appréciation même approximative. Par contre, il n'est pas difficile de donner une solution au problème de souveraineté. Il apparaît en effet incontestable que Oual-Oual était bien un poste sous la souveraineté de l'Éthiopie et il est aisé de vérifier que ce poste se trouve à environ une centaine de kilomètres de la frontière de Somalie. Quoiqu'il en soit, le conflit était né et sa gravité exigeait une rapide solution. Outre les moyens ordinaires de détente qu'offre le Pacte de Genève, les deux adversaires avaient prévu dans le traité du 2 août 1928, un paragraphe 5 ainsi conçu : « Les deux gouvernements s'engagent à soumettre à une procédure de conciliation et « d'arbitrage les questions litigieuses qui s'élèveront entre « eux et qui n'auraient pu être résolues par les moyens « diplomatiques ordinaires, sans avoir recours à la force « des armes ; des notes seront échangées d'un commun « accord entre les deux gouvernements en ce qui concerne « le mode de désignation des arbitres. » En vertu des dispositions de l'article 29 de l'Acte général d'arbitrage de 1928 auquel avaient adhéré les deux gouvernements, la préfé-

rence devait être donnée aux procédures que prévoyait le traité d'amitié italo-éthiopien. Les procédures qui se révélèrent toutes insuffisantes devaient conduire par la suite à une série de tentatives dont les échecs répétés montreront que le gouvernement de Rome était décidé à écarter toute solution conciliatrice conforme aux principes qui découlaient de la Société des Nations. Dans son esprit, il pensait bien profiter des lenteurs inévitables auxquelles les procédures allaient conduire pour rompre le Pacte et employer la manière forte qui devait permettre la réalisation de ses desseins.

Les tentatives de règlement pacifique du conflit sont passées par plusieurs phases successives qu'il importe maintenant d'examiner. Nous nous sommes efforcés, pour ne pas nuire à la clarté de cet exposé, de respecter autant que possible l'ordre chronologique des événements.

§ 2. — PROCÉDURE DES NÉGOCIATIONS DIRECTES.

L'article 5 du traité d'amitié de 1928, prévoit, comme nous l'avons vu, l'échelonnement de trois procédures : les conversations diplomatiques directes, la conciliation et l'arbitrage. Tout de suite après l'incident de Oual-Oual, les deux parties déclarent vouloir invoquer l'article 5 du traité de 1928. Mais à Addis-Abeba, on semble préférer recourir immédiatement à l'arbitrage alors que le gouvernement Rome s'en tient à l'interprétation plus stricte du traité italo-éthiopien. Finalement, les deux États se mettent d'accord pour engager au plus tôt des conversations directes. Mais les thèses respectives vont se heurter. Dès à présent, en effet, se dégage nettement une divergence de vues qui pèsera sur toute la phase diplomatique du conflit.

Conversations verbales et échanges de notes entre les deux gouvernements vont durer de décembre 1934 à avril 1935. Elles aboutissent, comme beaucoup l'avaient prévu, à un échec total dont il est aisé de déterminer les causes.

Tout d'abord le gouvernement de Rome n'est pas pressé de clore ces pourparlers et même de les engager. Inaugurant la tactique qu'il devait employer tout au long de l'année 1935, il biaise, temporise, s'abrite derrière des arguments de pure procédure, mais profite du temps perdu pour activer la préparation politique, militaire et économique de l'action qu'il a depuis longtemps décidé d'entreprendre.

Les incidents se multiplient en second lieu entre les deux adversaires à tel point fréquents qu'ils augmentent chaque jour la tension diplomatique et qu'ils semblent créés pour écarter tout accord susceptible d'apaiser le conflit. Tous ces incidents sont présentés par l'Italie comme imputables à l'Éthiopie ; inversement, cette dernière en rejette la responsabilité sur sa voisine.

Enfin, last but not least, l'échec véritable des conversations vient d'une divergence fondamentale. L'Italie se cantonnant dans une discussion stricte de l'incident, prétend régler avant tout la responsabilité de l'engagement de Oual-Oual et les réparations qu'elle a exigées d'Addis-Abeba. L'Éthiopie, au contraire, donne à l'affaire une portée plus large. Son gouvernement estime qu'il est indispensable de lier l'une à l'autre deux questions qu'il lui paraît impossible de résoudre séparément : la responsabilité de l'incident et la souveraineté du lieu où il s'est produit.

Il apparaît bientôt qu'il est inutile de poursuivre de tels entretiens qui se sont déroulés dans l'atmosphère la plus

troublée. Cependant l'Italie, fidèle à sa tactique, est favorable à de nouvelles discussions dans le cadre du traité de 1928. Elle soutient avec force que l'épuisement des conversations directes ouvre la voie à la procédure de conciliation et d'arbitrage prévue par l'article 5 de ce traité. Ce point de vue est juste. Mais l'Éthiopie préfère recourir au Tribunal international. Finalement, c'est la conception italienne qui prévaudra. Le rapport du Comité des Treize, en date du 5 octobre 1935, la justifie pleinement : « la procédure prévue par le traité pouvait donc comprendre trois phases : négociations directes, conciliation, arbitrage ». Ce devait être, en fait, le même organisme qui devait jouer le rôle de conciliateur et d'arbitre. Il est bon, d'ailleurs, de noter ici que toutes ces divergences d'interprétation auraient pu être évitées si l'article 5 du traité de 1928 avait été plus explicite. Ce n'est pas en pleine période d'hostilité que deux États pourront en même temps trouver l'atmosphère psychologique propice à un échange de notes sur la désignation d'un organe conciliateur et arbitral.

§ 3. LA PROCÉDURE DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE.

Les conversations directes ayant échoué, le conflit entrait dans une nouvelle phase : la phase de conciliation et d'arbitrage. La commission mixte italo-éthiopienne créée à cet effet comprend quatre membres. L'Italie a choisi deux de ses nationaux, le comte Aldrovandi et M. Montagna. L'Éthiopie, elle, se décide pour deux professeurs étrangers : un Français, M. de La Pradelle, un Américain, M. Potter. Dès les premières réunions de la commission, se fait jour la même atmosphère de malaise qui a dominé les conversations directes. Pis encore, de nouvelles

divergences apparaissent entre les représentants des deux pays.

La procédure à suivre n'est en effet fixée par aucun texte. Il semble que dans le traité de 1928, les deux signataires aient pris le soin minutieux d'écarter toute précision, de prévoir tout incident et d'en éviter l'aggravation en édictant une conduite susceptible de faciliter, dans toute la mesure du possible, l'apaisement. On a prévu seulement l'échange de notes, comme si l'échange de notes pouvait suffire en pleine période de tension diplomatique. Il appartiendra donc à la Commission de fixer son programme, de décider du lieu de ses réunions ; d'être souveraine juge de sa compétence. De là, d'inévitables conflits.

La façon dont elle est composée a déjà provoqué la mauvaise humeur de l'Italie et de l'Éthiopie. Les deux gouvernements se reprochent mutuellement un choix qui leur paraît « de nature à rendre difficile sinon impossible tout examen impartial ». Si l'esprit de l'article 5 du traité de 1928 avait été suivi à la lettre, l'organisme chargé de la conciliation — puisque cet article 5 prévoyait conciliation puis arbitrage, — aurait dû se composer de nationaux, représentant leur pays respectif. Telle était bien d'ailleurs le désir de l'Italie. Quant à l'Éthiopie, elle préférerait depuis le début du conflit, ainsi que nous l'avons observé, la procédure de l'arbitrage.

Mais, c'est surtout sur la compétence de la Commission que les deux États vont s'affronter. Cette dernière a-t-elle qualité pour juger à la fois la responsabilité de l'incident — question de forme — et la question de souveraineté que pose le lieu où cet incident s'est produit — question de fond ? — Les deux thèses opposées qui se sont heurtées lors des conversations directes, vont se heurter à nouveau.

Cette fois au grand jour. L'Italie estime par la voix de son représentant à Genève, le baron Aloisi, que la Commission n'a pas qualité pour examiner un point de droit territorial qui ressort uniquement de la compétence des commissions de délimitation. L'avocat de l'Éthiopie, M. le professeur Jèze, rétorque, à juste titre, que ces dernières ne sont pas chargées d'interpréter un traité, mais de l'appliquer : leur rôle n'est qu'un rôle de géographes et non de juristes. Il s'en suit que l'organe conciliateur et arbitral ne peut faire œuvre utile qu'en examinant sous un double aspect, de responsabilité et de souveraineté, l'incident qui a été le prétexte du conflit. Le poste de Oual-Oual étant de l'aveu même des cartographes italiens en territoire éthiopien, il devenait évident que l'Italie devait, elle seule, supporter la responsabilité de l'affaire.

Cette dernière déclaration provoque, au sein de la Commission mixte, de formelles réserves de la part des représentants italiens qui estiment que l'agent du gouvernement éthiopien n'avait pas le droit d'aborder devant elle la question de l'appartenance de Oual-Oual. Les représentants de l'Éthiopie sont alors amenés à répondre que la Commission étant un organe qui juge doit demeurer indépendante dans l'appréciation des raisons qu'invoque un gouvernement pour justifier son attitude ; qu'il importe de laisser à chacun de ces gouvernements toute liberté quant à ses moyens de défense ; qu'enfin, en l'absence de textes précis, de même que la Commission est restée seule juge de la procédure qu'il convenait d'employer, sous réserve de vœux formulés par le Conseil de la Société des Nations, il est indéniable que toute commission arbitrale, et ceci est conforme à la jurisprudence internationale, doit pouvoir déterminer elle-même l'étendue de sa compétence. D'ailleurs, « pour appré-

cier la responsabilité d'un engagement entre troupes étrangères et troupes nationales, il n'est pas indifférent de savoir qu'elles étaient, sur le lieu, les unes nationales et les autres étrangères ».

L'accord, comme on le voit, était loin de se produire. Bien que le Conseil de la Société des Nations ait été entre temps saisi de l'affaire, il avait préféré remettre à des dates ultérieures l'examen au fond de l'incident, espérant que les modes de solution plus discrets, prévus dans le traité italo-éthiopien de 1928, suffiraient à apaiser, puis à résoudre le différend. Cependant, dans sa résolution du 3 août 1935, il avait invité la Commission à s'adjoindre un surarbitre, avait fixé un terme à ses travaux et lui avait retiré toute compétence quant au litige de souveraineté. Les arbitres de l'Éthiopie protestèrent vainement contre cette dernière résolution. Néanmoins, l'accord se fit sur le choix du surarbitre qui fut M. Politis. Le rôle de celui-ci devait être prépondérant dans la décision qui allait être rendue le 3 septembre 1935.

La sentence arbitrale se caractérise par une sorte de transaction intervenue dans un visible souci de ne pas envenimer les choses et de faire, autant qu'il était possible, l'apaisement entre les deux parties. Dans d'autres circonstances, un tel procédé aurait peut-être donné un résultat positif. Dans l'état où se trouvait l'évolution du conflit italo-éthiopien, il ne pouvait en revanche que provoquer des mécontentements et de nouvelles discussions. Les interminables controverses autour de la procédure que la Commission avait bien dû subir, la lenteur et les hésitations que le Conseil de la Société des Nations lui avait imposées et plus encore la limitation des prérogatives des arbitres quant au fond de l'incident, enlevaient chaque jour de sa force à la

décision à intervenir. En résumé, la portée de l'affaire de Oual-Oual est définie de la façon suivante :

Les arbitres renvoient les parties dos à dos en ce qui concerne le chef de responsabilité. Il était évidemment impossible de prétendre déterminer de quel côté étaient partis les premiers coups de feu. La Commission fit preuve de sagesse en estimant, en l'absence de preuves formelles, que l'incident a été dû à un « malheureux concours de circonstances ». Sur ce point donc, absolution générale. Absolution presque générale plutôt, puisque la sentence, tout en constatant qu'aucun des deux gouvernements n'avait intérêt à provoquer l'engagement, estime néanmoins que les autorités locales éthiopiennes ont pu par leur attitude « laisser l'impression qu'elles avaient des intentions agressives »... Il est à remarquer combien l'imprécision volontaire de ces termes allait faciliter les deux parties dans les communiqués tendant à justifier leur attitude en interprétant, chacune en leur faveur, un texte qui semblait les absoudre toutes les deux.

Quant au fond, la Commission, se conformant au vœu contenu dans la résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 3 août 1935, se borne à une simple constatation qui est celle-ci : le poste fortifié de Oual-Oual et la région qui l'entoure sont depuis 1928 sous le contrôle des troupes italiennes et depuis 1930 occupés par elles. Bien que le gouvernement éthiopien ait gardé la conviction que cette région faisait partie intégrante de son territoire, il n'a jamais protesté officiellement contre l'occupation qui en a été faite. Il serait intéressant de savoir, si un même jugement eût été rendu dans le cas où la Commission aurait eu toute liberté pour apprécier au fond et dans toutes ses données le conflit de souveraineté. Il semble cependant que

le silence de l'Éthiopie n'est pas une raison suffisante pour faire naître à Rome la conviction que la région de Oual-Oual relevait des autorités italiennes. Il est indéniable en tout cas, que les représentants de chacune des parties sont restés sur leurs positions du début. En réalité, la sentence arbitrale paraît être l'œuvre exclusive du surarbitre. C'est celui-ci qui, par sa voix, donna à la décision le double sens que nous venons d'indiquer. Il y a d'ailleurs, au sujet du conflit de souveraineté, un rapprochement curieux à faire entre les termes de la sentence arbitrale et ceux d'un rapport de M. Politis lui-même dans lequel il est dit, en ce qui concerne la définition de l'agresseur, que par territoire, il faut entendre « le territoire sur lequel un État exerce en fait son autorité, alors même que la valeur du titre en vertu duquel le territoire est possédé serait contestable ¹. »

En définitive, la décision de la Commission de conciliation et d'arbitrage ne donne aucun résultat positif, si ce n'est une présomption en faveur de l'Italie. Son contenu ne pouvait d'ailleurs suffire à satisfaire le gouvernement de Rome qui avait mis à profit les longueurs de la procédure pour parfaire ses préparatifs. On sent très bien d'ailleurs du commencement à la fin de la phase pacifique du conflit que les dirigeants italiens ne se contenteront pas de demi-mesures.

§ 4. — LA PROCÉDURE DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Il est certain que le gouvernement éthiopien avait peu d'espoir dans le fonctionnement des principes posés par le traité de 1928. Il avait peut-être de bonnes raisons, lui et

1. Citation extraite de Ch. Rousseau, dans *le Conflit éthiopien et le Droit International*.

ceux qui le conseillaient, pour penser que conversations diplomatiques, conciliation et arbitrage, aboutiraient à des impasses. Aussi, s'empressa-t-il de soumettre l'incident, par deux fois, au Conseil de la Société des Nations : en décembre 1934, en vertu de l'article 11 du Pacte ; en mars 1935, en application de l'article 15.

D'après l'article 11 du Pacte, dans son paragraphe 2, « tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales, et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la Paix dépend ». Saisi de la requête éthiopienne, le Conseil l'ajourne dans une première résolution rendue le 19 janvier 1935. Il estime, en effet, qu'il n'y a pas urgence en la matière et qu'il est préférable de laisser les parties s'accorder en tête à tête sur les bases du traité de 1928. L'Italie, d'ailleurs, n'avait pas manqué, par la voix de son représentant, de décliner la compétence de la Société des Nations et de demander qu'on laissât s'engager les négociations directes. Il est évident que cette alternative était pour l'Italie beaucoup plus intéressante que ne l'aurait été un débat à Genève au cours duquel le gouvernement de Rome n'aurait pu, tout au moins au début du conflit, profiter des moyens de pression que lui permettaient les conversations directes. Au surplus, l'essentiel est pour lui de gagner du temps. La décision du Conseil n'est donc pas pour lui déplaire. D'autant plus que, à une nouvelle requête plus pressante de l'Éthiopie, deux autres décisions, en date du 25 mai 1935, viennent confirmer la première. Le Conseil ne semble pas pressé d'examiner l'affaire au fond. Il conseille vivement aux adversaires de recourir aux bienfaits de la procédure prévue en 1928, et

leur laisse à ce sujet toute liberté. Bien plus, une troisième résolution, dont nous avons déjà parlé, temporise à nouveau ; et, tout en invitant la Commission arbitrale à s'adjoindre un surarbitre et à terminer ses travaux à une date déterminée, elle prend l'initiative de limiter la compétence des commissaires à une face seulement du problème, celle des responsabilités encourues lors de l'incident de Oual-Oual.

A mesure que la menace se précise, l'Éthiopie agit à Genève d'une façon plus pressante. Le 17 mars 1935, elle saisit le Conseil en application de l'article 15 du Pacte et réclame l'enquête et l'examen complet prévus par cet article jusqu'à ce qu'intervienne une solution arbitrale ou autre. Sur ce point encore, le Conseil ne prend que des résolutions d'ajournement. Le 15 avril 1935, il refuse d'adopter la procédure extraordinaire. Le 25 mai suivant, il repousse tout examen jusqu'à règlement du conflit par conciliation ou arbitrage à une date fixée au 25 août ; le 3 août enfin, nouvel ajournement au 4 septembre.

En résumé, saisie aussitôt après l'incident, en décembre 1934, la Société des Nations avait réussi, après huit mois d'hésitations et de lenteurs à ne rien décider du tout. Aucun pas n'avait été fait en faveur d'une solution, qu'elle quelle soit. Il semble bien que, dès le début, le Conseil ait caressé l'espoir que les stipulations du traité italo-éthiopien arrangeraient le conflit. Les échecs continuels auxquels aboutissaient les divers organes qui devaient rechercher l'apaisement auraient dû cependant lui montrer que c'était une erreur de temporiser et de se refuser à aborder la réalité sous tous ses aspects. Au surplus, en se déchargeant de ses devoirs sur la Commission d'arbitrage dont il connaissait les difficultés pour ne pas dire l'impossibilité qu'elle aurait

à trouver une base d'entente ; — en emprisonnant cette commission dans des limites trop étroites, le Conseil a commis une lourde faute.

C'est au mois d'avril 1935, alors qu'il était avéré que les deux parties se trouvaient en désaccord complet sur la procédure arbitrale, qu'il convenait de recourir à la juridiction obligatoire qui, peut-être alors, aurait évité le pire. Or, que fait le Conseil ? Il ajourne la demande éthiopienne et se rend à l'argumentation de l'Italie qui soutient que la Société des Nations doit surseoir à toute intervention étant donné que le problème fait déjà l'objet d'une procédure différente.

« Tout se passe, écrit M. le professeur G. Seelle, comme si l'on voulait laisser à l'Italie les délais nécessaires pour préparer méthodiquement son expédition et mettre la Société en face d'un fait accompli. »

La cause de cette politique fâcheuse d'attermoiements continuels se trouve incontestablement dans l'attitude adoptée par la Grande-Bretagne et surtout par la France. Il est évident que les deux puissances ont beaucoup hésité avant de donner à leur politique une ligne plus conforme à leurs engagements covenantaires, et il est certain qu'elles répugnaient à citer l'Italie à la barre des Nations et à compromettre de ce fait la solidité de l'édifice genevois, déjà quelque peu ébranlé. Il ne faut pas non plus oublier que la France venait à peine de sceller avec l'Italie un accord trop longtemps attendu. Par là, s'expliquerait son attitude d'indulgence, et même, comme on l'a dit, de complicité, si l'on se rappelle surtout l'équivoque qu'avait fait naître l'accord Laval-Mussolini. Mais, il n'en demeure pas moins qu'au point de vue du Droit international, la Société des Nations, n'a pas rempli la tâche qu'elle s'était assumée. Par ses tergi-

versations continuelles, elle a prouvé d'une façon éclatante, qu'elle était incapable de défendre le Droit. Faut-il voir dans cette abdication volontaire ou non, un indice de sa disparition prochaine, ou espérons-le, de sa réformation ?

§ 5. — TENTATIVES DE MÉDIATION.

Il faut croire en effet que dans certains milieux diplomatiques, on ne se leurrerait pas sur l'éventualité d'une solution issue des principes genevois et que la confiance dans la Société des Nations avait notoirement baissé, puisqu'à deux reprises, en dehors des procédures en cours, la Grande-Bretagne et la France vont proposer leur médiation. Il est inutile de rappeler que ces deux pays sont touchés par un conflit qui risque d'atteindre leurs intérêts respectifs, dont l'importance est grande, en Afrique Orientale. La position primordiale du premier, notamment, en ce qui concerne la route des Indes, le problème des eaux du Nil et la sécurité des communications impériales en Afrique, suffit à expliquer l'intervention en dehors même de toute considération covenantaire ou autre.

Les tentatives de médiation prirent tout d'abord un caractère bilatéral sous forme d'entretiens anglo-italiens. Il y a tout lieu de croire, à vrai dire, que le gouvernement de Rome avait essayé, au début du conflit, d'amorcer des conversations plus ou moins secrètes, soit à Londres, soit Stresa. Il résulte les débats de la Chambres des Communes que ces conversations, tout en faisant allusion à une expansion possible de l'Italie, n'avaient pas posé le problème dans toute son ampleur. Ce n'est qu'en juin 1935 que des pourparlers plus concis s'engagèrent à Rome entre MM. Eden et Mussolini. La proposition britannique pré-

voyait un arrangement sur les bases suivantes : des concessions territoriales et économiques à déterminer seraient accordées à l'Italie par l'Éthiopie ; en échange, celle-ci recevrait une bande de territoire à travers le Somaliland lui donnant accès à la mer. Le gouvernement de Londres, ne demandait aucune compensation pour prix de ses bons offices. Mais cette suggestion ne fut pas acceptée par l'Italie.

Une idée de M. Pierre Laval, adoptée par le Conseil de la Société des Nations, eut pour résultat une seconde tentative de médiation sous la forme d'une conférence qui eut lieu à Paris, les 16, 18 août 1935 et qui réunit la France, la Grande-Bretagne et l'Italie. La solution préconisée par les gouvernements de Paris et de Londres prévoyait une emprise économique quasi totale de l'Italie sur l'Éthiopie ; mais elle se heurta une nouvelle fois à l'intransigeance de Rome qui, désormais, était décidée à n'admettre d'autre issue que le protectorat avec toutes ses conséquences. Il est à remarquer d'ailleurs, que cette conférence avait la même tare fondamentale que l'accord tripartite de 1906, à savoir, la mise à l'écart du pays dont les intérêts essentiels allaient être discutés contre son gré.

L'échec complet des deux tentatives poussa enfin l'Éthiopie à solliciter l'intervention des États-Unis et celle du Souverain Pontife. Mais ces deux espoirs furent bientôt déçus. A moins d'un dernier sursaut du Conseil ou de l'adoption d'une nouvelle formule susceptible d'agréer au gouvernement de Rome il devenait de plus en plus certain, qu'on allait vers une solution toute brutale du conflit.

§ 6. — ÉCHEC DÉFINITIF DES TENTATIVES
DE RÈGLEMENT PACIFIQUE.

Le 4 septembre 1935, la Commission arbitrale dépose ses conclusions dont nous avons mesuré les termes. A ce moment, le conflit en est toujours à sa phase pacifique bien qu'aucune entente n'ait pu être obtenue. C'est cette date que choisit le gouvernement de Rome pour faire rebondir l'incident. Tout l'automne de 1935 est en effet dominé par la préparation intensive des hostilités et par la volonté de recourir à une solution uniquement italienne du différend. Progressivement, l'attitude de l'Italie devient de plus en plus inquiétante.

Elle se manifeste tout d'abord dans le dépôt, le 4 septembre 1935, d'un mémoire qui n'est qu'un long plaidoyer en sa faveur, qu'une mise en accusation formelle de l'Éthiopie. Ce document tend à prouver d'une part, que l'histoire des rapports entre les deux pays a été constamment dominée par une mauvaise foi flagrante, une violation incessante des traités, une xénophobie particulièrement dirigée contre les ressortissants italiens, et que ces actes d'hostilité caractérisés sont tous imputables au gouvernement éthiopien qui, ou bien en aurait été l'instigateur, ou bien aurait été incapable d'en empêcher la réalisation ; d'autre part, que l'Éthiopie, État membre de la Société des Nations, n'a jamais rempli les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte et les engagements spéciaux qu'elle avait souscrits relativement à l'esclavage et au commerce des armes, lors de son admission ; qu'en raison de sa structure politique, de son état encore barbare elle ne répond pas aux conditions exigées pour siéger dans la communauté des Nations.

Ce long mémoire contenait beaucoup d'inexactitudes beaucoup d'imprécisions, ainsi que devait le démontrer les réfutations déposées quelques jours après. On peut lui reprocher, notamment, certaines contradictions qui existent entre les griefs formulés par l'Italie et les faits et gestes de cette dernière ; l'abondance de faits non vérifiés et absolument incontrôlables ; la grosse erreur qui consiste à reprocher à un pays tout juste appelé à la civilisation, de n'avoir pas modifié du jour au lendemain ses institutions arriérées, au risque de provoquer des troubles toujours inévitables en pareille circonstance. Mais, à côté de cela, bien des remarques étaient justifiées, en ce qui concerne particulièrement les raisons qui militaient en 1923 et aussi douze ans plus tard en faveur d'un ajournement de l'admission à Genève. C'était à nouveau poser le problème dans toute sa rigueur et remettre en cause l'existence d'un État. Évidemment, la Société des Nations ne pouvait ni se déjuger, ni revenir sur une erreur, en envisageant la possibilité de l'exclusion d'un de ses membres. Et, cependant, c'eût été là, peut-être, sa seule chance de réparer les fautes accumulées et de reprendre, en se réformant, l'autorité qu'elle n'aurait jamais dû perdre.

L'intransigeance italienne s'accrut d'ailleurs par le refus catégoriquement opposé à une ultime proposition due à une intervention du Conseil de la Société des Nations. Ce dernier avait décidé le 6 septembre, de créer une Commission chargée de rechercher une solution à l'affaire. Cette commission qui comprenait la France, l'Angleterre, la Pologne, l'Espagne et la Turquie, prit le nom de Comité des Cinq et élaborait un projet qui, dans ses lignes essentielles, préconisait un règlement du conflit sur les bases suivantes :

— Un plan d'assistance à l'Éthiopie, au double point de

vue administratif et économique, devait permettre une réorganisation complète de l'Empire et un acheminement progressif vers un stade de civilisation complet. Ce plan, en ce qui concerne notamment l'esclavage, le commerce des armes, la sécurité des étrangers, la police des zones frontières, faisait ainsi droit aux griefs essentiels de l'Italie.

— Son application devait être confiée à un organisme spécial qui aurait été le délégué de la Société des Nations auprès du Négus. Cet organisme était en somme susceptible d'exercer le rôle qui est dévolu depuis 1919 aux puissances coloniales investies d'un mandat sur les anciens territoires allemands ou tures.

— Enfin on s'acheminait peu à peu vers l'idée d'un mandat, — ou peut être même d'un protectorat — dont l'Italie aurait été la principale bénéficiaire. Le projet du Comité des Cinq reconnaît, en effet, à cette puissance un intérêt spécial dans le développement économique de l'Éthiopie et il se déclare prêt à favoriser des ajustements territoriaux entre les deux adversaires en envisageant la possibilité d'une cession à l'Italie des territoires somalis.

Ainsi, la Société des Nations aboutissait après de nombreux mois d'hésitations à une proposition qui, au point où en étaient les choses, n'avait pas de chances d'aboutir. Il était en effet beaucoup trop tard. Le projet des Cinq, s'il avait été élaboré au début du conflit, ou même dans les premiers mois de 1935, aurait peut-être été accepté par l'Italie. Mais lorsque celle-ci en prit connaissance, le 18 septembre 1935, elle répondit par un refus catégorique. Depuis longtemps déjà, elle avait fait trop de sacrifices, engagé de trop imposants préparatifs, pour renoncer à une opération qui était présentée dans toute la péninsule comme une question engageant la vie et l'avenir du pays. Selon les mots de son

chef, le gouvernement de Rome était résolu à aboutir « avec, sans, ou contre Genève ».

Ainsi, les tentatives de solutions pacifiques du conflit avaient toutes abouti à des échecs que dans bon nombre de milieux diplomatiques on s'était flatté de prévoir. Il n'est pas inutile de rappeler très brièvement à quelles circonstances il convient de les imputer.

Nous avons pu constater l'insuffisance et l'imprécision — faut-il dire fortuite ? — du texte dans lequel fut rédigé l'article 5 du traité d'amitié italo-éthiopien de 1928. C'est en grande partie aux lacunes de ce traité que l'on doit les erreurs, les hésitations, les défauts d'une procédure qui devait, au lieu d'amener l'apaisement, attiser le conflit pendant toute sa phase diplomatique. S'il est logique, s'il est préférable de laisser deux parties régler leurs différends sur la base d'une convention survenue entre elles, encore faut-il que cette convention permette de déclencher le moyen qui doit trancher le conflit. Si ce moyen n'est pas prévu, si sa réalisation est trop incertaine, si surtout en attendant cette réalisation les deux parties ne se trouvent pas dans une égalité et une liberté absolues, il est certain qu'il est plus conforme au Droit de recourir aux procédures ordinaires offrant en elles-mêmes des garanties plus grandes pour chacun des adversaires. Or, le traité de 1928, s'il prévoit un et même trois modes successifs pour régler les différends possibles entre les deux signataires, ne fait mention d'aucun moyen pour y parvenir. Comment a-t-on pu croire que deux parties arriveraient à s'entendre sur une procédure à suivre, alors que pour arriver à un tel résultat il convient que les adversaires manifestent une même volonté et que tous les deux se trouvent en face de l'autre sur un pied parfait d'égalité ?

La part de responsabilité qui incombe à la Société des Nations est plus grande encore. Il semble que le Conseil se soit obstinément refusé à mesurer l'importance du conflit et la réalité du danger. Dès le début, il a préféré attendre les résultats des modes de solutions prévus par le traité de 1928, alors qu'il connaissait les graves lacunes de celui-ci. Puis, à mesure que s'évanouissait l'espoir d'un règlement satisfaisant, il a pris des décisions qui, tout en étant contraires aux intérêts de l'une des parties, l'Éthiopie, avaient de moins en moins de chances d'agréer à l'autre. Ainsi, non seulement il faisait œuvre inutile, mais, malgré de louables efforts pour maintenir la paix, il mécontentait les deux adversaires. On doit enfin lui reprocher d'avoir trop tardé à évoquer l'affaire au fond et à présenter des suggestions susceptibles de créer l'atmosphère nécessaire à une détente.

Quant au gouvernement de Rome il est incontestable que par son attitude, il a empêché toute solution pacifique d'intervenir. Il était, depuis fort longtemps, décidé à aller jusqu'au bout. Ce n'est pas une solution conforme aux principes de Genève qui pouvait lui convenir. Il a montré suffisamment, par son souci constant d'éviter que l'affaire fût évoquée au Conseil, par ses arguments de pure procédure destinés à temporiser et à endormir les puissances, par ses refus catégoriques aux projets chaque fois plus avantageux qui lui furent soumis, par la préparation complète enfin d'une campagne décidée à la faveur du temps gagné, sa volonté d'arriver au but qu'il s'était assigné, même si ce but n'est pas conciliable avec les principes qui régissent le Covenant, même si, pour atteindre ce but, il faut se mettre en rupture de Pacte.

CHAPITRE III

LE CONFLIT

LA RUPTURE DU PACTE. — LES SANCTIONS

LA RUPTURE DU PACTE. LE CONFLIT : A la recherche d'une entente amiable. — Le plan Laval-Hoare. — Son contenu. — Son échec. — La suggestion Flandin. — Appel aux parties. — Nouvel échec.

LES SANCTIONS : Domaine juridique de l'article 16 du Pacte. — Élaboration et interprétation. — Tentatives diverses en vue de renforcer sa portée. — Domaine historique et pratique de l'article 16. — L'application au conflit italo-éthiopien : 1^o Détermination de l'agresseur ; Comité des treize et comité des six. — 2^o Élaboration du plan de sanctions. — Comité de coordination et comité des Dix-Huit. — Les quatre propositions de sanctions et l'attitude des États. — L'appui mutuel, article 16. — 3^o Contre sanctions. — Levée des sanctions.

ÉCHEC DES SANCTIONS : Les causes. — Sur la procédure qui a prévalu à Genève.

§ 1. — LA RUPTURE DU PACTE.

Il est inutile de s'étendre sur les préparatifs du conflit armé qui devait conduire, après une campagne rapidement menée, à la disparition d'un des plus anciens États du globe. Ces préparatifs qui furent l'objet de la sollicitude méticuleuse du gouvernement de Rome, sont des faits d'ordre historique et n'ont pas leur place ici. On peut néanmoins, en signaler l'importance, car d'une part ils constituent des arguments qui aggravent incontestablement les responsabilités déjà grandes de l'Italie, et ils forment, d'autre part, le prélude d'une initiative lourde de conséquences, imputable elle aussi à l'Italie : la rupture du Pacte.

La rupture du Pacte est qualifiée par l'attaque du territoire éthiopien par les forces italiennes terrestres et aériennes à la suite de l'invasion de ce territoire déclenchée le 3 octobre 1935, sans déclaration de guerre. De tels faits, qui ne pouvaient à l'époque trouver aucune légitimation, sont des actes indiscutables d'agression. Ils trouvent leur seule explication dans l'attitude du gouvernement de Rome pendant la phase diplomatique du conflit : attitude de temporisation, au cours de laquelle, tout en préparant l'agression, il devait donner la preuve que la solution qu'il avait choisie n'était pas et ne pouvait pas être conciliable avec les principes du Pacte.

D'ailleurs, la rupture exigeait de l'institution genevoise une action impérieuse et rapide. La Société des Nations avait en effet à remplir une double obligation. Elle devait, tout d'abord, s'efforcer par la conciliation, de faire cesser les hostilités entre les deux belligérants ; en même temps, il lui fallait appliquer à l'agresseur les sanctions prévues à l'article 16 du Pacte.

Son premier devoir, la Société des Nations ne l'oubliait pas, était surtout de conjuguer ses efforts en vue d'éviter la prolongation du conflit. La recherche d'une entente amiable pouvait assurément donner des résultats beaucoup plus satisfaisants que ceux auxquels conduiraient inévitablement la mise en jeu des sanctions qui, malgré leur caractère préventif, produisaient sur la psychologie des peuples un effet différent. Le gouvernement français n'avait pas manqué d'en faire la remarque lorsqu'il déclarait : « qu'il ne cesserait de poursuivre avec patience et ténacité la recherche d'un règlement amiable, car nul ne peut voir dans les sanctions le seul moyen d'arrêter la guerre ; » et Sir Neville Chamberlain lui faisait écho lors-

qu'il disait à la Chambre des Communes : « La Société des Nations ne doit jamais perdre de vue que les sanctions ne sont pas par elles-mêmes une fin, mais un moyen d'atteindre la paix ; si ce but peut être atteint plus rapidement par des négociations, il n'est pas seulement permis aux termes du Pacte, mais c'est un devoir en vertu même du Pacte, de poursuivre les négociations. » C'est dans ces conditions que devaient être soumises aux deux adversaires deux propositions de règlement dans le cadre de la Société des Nations et avec le respect des principes fondamentaux du Pacte.

La première, fruit des entretiens franco-britanniques qui eurent lieu à Paris les 7 et 8 décembre 1935, sont connues sous le nom de plan Laval-Hoare. Elles furent communiquées aux parties et au Secrétariat général de la Société des Nations le 13 décembre. En gros, le plan Laval-Hoare concédait à l'Italie la portion septentrionale de l'Empire des Négus, avec souveraineté complète sur les provinces du Tigré et de l'Ogaden ; quant à la portion méridionale, elle devenait une zone d'expansion économique et de peuplement sur laquelle était reconnue la prépondérance de l'Italie. En contre-partie, l'Éthiopie devait recevoir un débouché sur la mer par la cession du port italien d'Assab. Tel quel, le plan franco-britannique aboutissait à la cession d'une moitié de l'État attaqué et au contrôle de l'autre moitié au profit de l'agresseur. Ainsi l'Éthiopie, victime d'une agression constatée par l'Assemblée tout entière, était invitée à donner une prime à l'agression, à en endosser la responsabilité, à en payer les frais. S'il est difficile de ne pas reconnaître la légitimité des protestations aussitôt formulées par l'Éthiopie, on ne comprend pas en revanche la réponse stupéfiante du gou-

vernement de Rome, déclarant que les propositions soumises à son agrément « étaient très loin de satisfaire les exigences minima de l'Italie », car, en somme, s'il n'était pas question d'un transfert total de souveraineté, le plan Laval-Hoare aboutissait incontestablement à un quasi-protectorat.

Quoi qu'il en soit, la négociation Laval-Hoare ne pouvait aboutir. Son vice essentiel était d'intervenir après le déclenchement du conflit armé. Le même projet soumis aux parties pendant la phase diplomatique du conflit aurait peut-être servi de base à un arrangement. Le résultat aurait probablement consisté en la disparition de l'Éthiopie comme État souverain et indépendant, mais la solution d'un protectorat accepté par le Négus aurait tout au moins évité à l'Assemblée de Genève de pénibles débats et surtout l'humiliante constatation de son impuissance. Mais à l'époque où il a été conçu, le plan franco-britannique n'aurait pu prendre de forme définitive que dans l'esprit du Pacte, selon les déclarations même des négociateurs et c'est précisément parce que son action conciliatrice fut jugée contraire à cet esprit, qu'il devait provoquer en France et surtout en Grande-Bretagne, la réaction passionnée que l'on sait. Effectivement, le ministre des Affaires Étrangères de Grande-Bretagne, Sir Samuel Hoare, était contraint de démissionner, l'opinion s'étant prononcée en grosse majorité contre le plan dont il était l'un des auteurs. Bien plus, le gouvernement de Londres lui-même était obligé de reconnaître que d'impérieuses raisons l'avaient fait se rallier à une solution qu'il n'approuvait guère et que des indiscretions commises à Paris avaient considérablement embrouillé sa tâche. En France également, une partie de l'opinion avait fortement réagi

contre le chef du gouvernement. Quant à la Société des Nations, tout en remerciant les délégués français et anglais, elle mettait un point final à la controverse et désapprouvait le plan Laval-Hoare dont la solution était inconciliable avec les principes du Pacte.

La deuxième tentative est connue sous le nom de suggestion Flandin. Elle tend à proposer au Comité des Treize d'adresser aux belligérants un appel pour mettre fin à la guerre. Le 3 mars 1936, le Comité adopte à l'unanimité une résolution adressant « un pressant appel aux deux belligérants pour l'ouverture immédiate de négociations dans le cadre de la Société des Nations et dans l'esprit du Pacte, en vue d'une prompte cessation des hostilités ». Les réponses de l'Italie et de l'Éthiopie sont favorables ; dans sa séance du 23 mars, le Comité charge son Président et le secrétaire général de la Société des Nations de s'informer auprès des deux parties, mais non de négocier, tâche qui incomberait au Comité. Mais, dès le début des conversations, les mêmes divergences que nous avons déjà signalées se font jour entre les parties. L'Éthiopie n'accepte la négociation qu'avec l'assistance effective de la Société des Nations. L'Italie accepte elle aussi la négociation ; mais celle-ci se fera directement entre les deux adversaires et sera subordonnée à la reconnaissance du *statu quo* issu des opérations militaires. En définitive, le gouvernement de Rome entend ne pas mêler le Comité aux entretiens ; tout au plus, accepte-t-il de l'informer de façon continue de la marche des conversations. Mais ses prétentions sont trop loin de l'esprit dans lequel a été décidé la démarche du Comité ; elles n'ont surtout rien de commun avec celles de l'Éthiopie qui, le 16 avril, se refuse à toute discussion en tête à tête.

La suggestion Flandin aboutit donc, à son tour, à un échec. Le mandat confié par le Conseil au Comité des Treize apparaît peut-être comme la tentative de conciliation la plus utile, la plus effective qu'ait tenté la Société des Nations. Cette tentative offrait aux parties des garanties incontestables, tant par les chances d'aboutir qu'elle présentait, que par la discrétion avec laquelle elle agissait. Assurément, l'Éthiopie eut le tort de rester sur son intransigeante attitude ; elle ne risquait rien en acceptant les conversations directes avec Rome ; il eût toujours été temps, plus tard, de se refuser à les poursuivre si les exigences de l'Italie avaient été trop grandes.

§ II. — LES SANCTIONS.

Tout en s'efforçant de rapprocher les deux adversaires, la Société des Nations avait aussi l'obligation d'adopter les mesures que commandait l'agression dont l'Éthiopie était la victime. L'article 16 du Pacte prévoit, en effet, dans son paragraphe 1^{er}, des sanctionns contre l'État-membre qui recourt à la guerre sans s'être soumis à la procédure établie par le Pacte. C'est à propos de l'application de cet article 16 que l'Assemblée devait éprouver des difficultés considérables et qu'allait se révéler l'absence d'efficacité des moyens mis à la disposition de l'institution genevoise pour éviter la guerre.

Peut-être n'est-il pas inutile de faire, dès à présent, une rapide excursion dans le domaine juridique et historique de l'article 16 dont le fonctionnement constitue, à coup sûr, la garantie et la raison d'être de l'édifice sociétaire tout entier.

Le respect du Droit International étant désormais de la

compétence de la communauté des Nations, le Pacte se devait de prévoir un double système de mise hors la loi des moyens non pacifiques de solution des conflits : un système de prévention de la guerre qui fait l'objet des articles 10 à 15 et un système de sanctions applicable à l'État en rupture de Pacte qui est contenu dans l'article 16 ; l'application de ce dernier système apparaissant, avec évidence, comme fondamentale. Or, plus exactement, nous savons qu'il ne s'agit pas de sanctions au sens propre du mot ; mais plutôt de moyens de contrainte que l'article 16 a pris soin de classer en deux groupes : moyens de contrainte économiques et moyens de contrainte militaires. La mise en œuvre des premiers est automatique, obligatoire ; les seconds, au contraire, ne sont que facultatifs. Cette différence établie entre les moyens de contrainte a toujours prévalu dans l'élaboration et l'interprétation de l'article 16 ; en fait, la Société des Nations a toujours répugné à rendre obligatoires les sanctions d'ordre militaire pour la raison que voici : c'est que l'adoption d'une telle mesure pouvait avoir pour effet de conduire inévitablement à une guerre entre l'État coupable et les membres de la Société. En conséquence, les différents projets d'institution d'une gendarmerie internationale n'avaient jamais eu de crédit et cette absence de moyen vraiment efficace pour imposer le Droit constituait à n'en pas douter le défaut primordial des dispositions prévues à l'article 16.

L'élaboration de celui-ci s'était avérée, en effet, assez pénible. En résumé, deux projets étaient en présence : un projet anglo-américain, confiant dans la force de l'opinion publique pour s'opposer aux conflits, se montrait hostile à l'idée de sanctions militaires. En face de lui, deux projets — français et italien — beaucoup plus réalistes et par là

plus clairs et plus fermes, prévoyaient un système détaillé de sanctions graduées pouvant aller jusqu'à une action militaire commune, si celle-ci s'avérait nécessaire. Ce fut la conception anglo-américaine qui triompha ; mais la portée de l'article 16 s'affaiblit.

Elle s'affaiblit d'autant plus que l'interprétation du système n'allait pas manquer de dévoiler l'absence de solidarité et les vues divergentes des membres de la Ligue. Car toutes les tentatives faites soit pour interpréter l'article 16, soit pour le modifier, soit pour l'amender, ont toutes échoué. Des projets retenus, des rapports présentés, des conversations, on peut, en effet, dégager les deux données suivantes qui ne pouvaient qu'affaiblir le sens et la portée du principe :

— Il faut d'abord éviter que l'article 16 n'aboutisse trop aisément ou trop fréquemment à un état de guerre.

— Le Conseil émet toujours un avis ; mais chaque État demeure libre de juger à qui doit incomber la responsabilité de la guerre.

Il en résulte inévitablement que l'article 16 prend un caractère plus préventifs que sanctionnateur. Ses inconvénients apparaissent alors si flagrants qu'ils l'emportent, de loin, sur ses avantages. Le moindre de ses inconvénients n'est-il pas de ne reconnaître au Conseil que le droit d'émettre un avis et de laisser aux États membres le soin de décider, en dernier ressort, s'il y a lieu à appliquer les sanctions ? La fonction dernière du Conseil, elle aussi — celle qui lui abandonne la mission de dresser, le cas échéant, un plan concerté de sanctions — est tout particulièrement insuffisante.

Cependant, plusieurs textes intéressants en vue de renforcer les dispositions de l'article 16 virent le jour dès 1926.

Chronologiquement, on peut les classer de la façon suivante :

1^o On tenta d'abord d'augmenter les pouvoirs du Conseil en ce qui concerne la direction des sanctions. Ce point de vue résulte du Projet d'Assistance Mutuelle de 1923 et du Protocole de Genève de 1924. Mais ces deux textes sont restés mort-nés. L'idée fut néanmoins reprise dans les accords de Locarno qui contiennent d'une façon positive la conception d'une action commune contre l'État coupable. Chacun des signataires, s'étant engagé à prêter assistance à la puissance contre laquelle une contravention aura été relevée, le Conseil après avoir constaté cette contravention recommande les moyens auxquels il conviendra de recourir. Malheureusement, ce progrès incontestable allait devenir caduc par suite de la dénonciation par l'Allemagne des accords de Locarno.

2^o Simultanément, on recourut à une obligation d'ordre plutôt moral que juridique : la prohibition du recours à la force. C'est encore dans les accords de Locarno que l'on inscrivit cette obligation. L'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France s'engageaient à ne recourir à la guerre en aucun cas et à régler pacifiquement leurs différends. On conçoit l'incalculable portée, à l'époque, d'un tel engagement que devait reprendre quatre ans plus tard le Pacte Briand-Kellogg sur le plan universel, mais dans des termes beaucoup plus vagues et par là nettement insuffisants : d'où son caractère spécifiquement moral.

3^o Ces favorables présages permirent à ce moment, une nouvelle tentative de mise en œuvre des sanctions militaires, superficiellement ébauchée dans le Protocole de Genève. On fit le premier pas en 1927. Un « Comité d'arbitrage et de sécurité », avait été adjoint à la « Conférence

préparatoire du Désarmement ». Parmi les pouvoirs confiés à ce Comité, l'un des plus importants consistait à inviter les États à faire connaître les mesures qu'ils accepteraient de prendre pour appuyer les décisions du Conseil en cas de conflit. Mais ces conceptions demeurèrent théoriques. Beaucoup plus intéressants, à cet égard, apparaissent les deux projets français qui furent présentés en 1932. Le plan Tardieu préconisait la création d'une force internationale comprenant : une force militaire internationale constamment disponible et un premier échelon de troupes. Le projet Herriot-Paul Boncour reprenait la même idée, mais se caractérisait néanmoins par la création d'unités spécialisées dotées de moyens matériels puissants qui devaient être interdits aux États membres. Ces deux projets partagèrent le sort de la Conférence du Désarmement : ils échouèrent.

4° L'idée d'une aide à l'État attaqué devint positive lors de l'élaboration de la Convention d'assistance financière qui vit le jour en 1930. Ainsi se précisait peu à peu non seulement la solidarité contre l'agresseur, mais aussi la solidarité dans l'aide à la victime. La Convention de 1930 prévoit la possibilité d'émettre des emprunts avec garanties, dans les États membres en faveur de l'État attaqué. Mais le Conseil est libre d'accorder ou de refuser cette assistance. C'est en vertu de cette prescription qu'il a refusé le bénéfice de l'assistance financière à l'Éthiopie le 20 janvier 1936.

5° Enfin, l'effort porte sur une question essentielle : la détermination de l'agresseur. Déjà les accords de Locarno avaient pris la précaution d'énumérer quelques faits permettant de déterminer l'agresseur, tels que franchissement des frontières, rassemblement armé dans la zone démilitarisée, ouverture d'hostilités. Mais ces faits se rappor-

taient à une situation trop localisée et portaient la marque de préoccupations particulières à la France et à la Belgique. Il leur manquait le caractère de généralité.

C'est précisément dans ce sens que se développa en 1933, devant la Conférence du Désarmement, la proposition soviétique relative à la détermination de l'agresseur ; proposition tendant à poser des règles universelles. Désormais l'agression se trouverait caractérisée par les faits ou l'un des faits suivants : appui donné à des bandes armées constituées à l'étranger, blocus, attaques diverses, invasions sans déclaration de guerre et, *a fortiori*, déclaration de guerre.

Malgré l'intérêt que présentaient ces diverses tentatives en vue de renforcer les dispositions de l'article 16, on constate que les délégations juridiques des États membres, si elles parvenaient à trouver un terrain d'entente sur les questions subsidiaires, s'affrontaient par contre à propos des sanctions militaires qui sont toujours restées le problème capital pour lequel on s'efforçait, mais en vain, de trouver une solution.

Telle était, à la veille du conflit italo-éthiopien, la position théorique de la Société des Nations relativement à la question des sanctions.

Dans la pratique, les difficultés allaient s'accumuler.

Et cependant, il eût peut-être été possible de pallier à ces difficultés ; car, dès 1920, cinq occasions s'étaient offertes de mettre à l'épreuve l'efficacité du système.

— En octobre 1920, la Lithuanie demande l'application des sanctions de l'article 16 contre la Pologne. La motion lithuanienne n'est même pas discutée.

— En novembre 1921, la Grande-Bretagne propose

l'application de l'article 16 en faveur de l'Albanie contre la Serbie. Le délégué serbe juge irritantes les dispositions de cet article dont la procédure risque de créer une atmosphère d'ultimatum rappelant celle qui est à l'origine de la guerre de 1914. Le gouvernement britannique abandonne sa proposition.

— En 1923, lors de l'affaire de Corfou, le délégué grec lui-même d'accord avec le délégué anglais renonce aux sanctions contre l'Italie.

— Enfin, au cours de deux conflits plus récents, le conflit sino-japonais de 1932 et le conflit du Chaco, le Conseil se refuse à un examen sur la base de l'article 16.

Ainsi, l'application des sanctions n'avait jamais joué complètement ; et lorsqu'elle avait joué, elle n'avait pu réussir à enrayer une guerre d'agression. Chaque fois que l'occasion se présentait, ou bien l'Assemblée n'osait toucher à un instrument qui lui paraissait dangereux, ou bien elle se dérobaît. Cette carence devait apparaître plus éclatante encore avec le conflit italo-éthiopien.

C'est incontestablement ce dernier qui a provoqué l'application la plus étendue et la plus catégorique qui ait jamais été faite du mécanisme des sanctions. Chose curieuse, la Grande-Bretagne qui s'était montrée, comme on l'a vu, farouchement hostile à toute action militaire et économique commune, est devenue l'apôtre farouche et inlassable des sanctions. Contrairement aux précédents, il n'a plus été question d'éluder, soigneusement ou prudemment, toute discussion autour de l'article 16. On a, au contraire, renforcé ce dernier de dispositions et d'aménagements minutieux, trop souvent pris à la hâte et qui risquaient par là de heurter de front des positions internationales très solidement liées. Examiné à travers le prisme des

sanctions, le conflit italo-éthiopien allait montrer que la mise en œuvre intégrale du texte de l'article 16 dépassait le cadre du Pacte parce que le système devait obligatoirement mettre en jeu à la fois des craintes, des intérêts et des principes trop divergents.

La détermination de l'agresseur. — La commission d'arbitrage devant laquelle l'Italie s'était plus ou moins dérobée, n'avait pas donné à l'incident de Oual-Oual une solution qui eût pu satisfaire les deux antagonistes. A la fin de septembre 1935, la tension italo-éthiopienne devenait si aiguë qu'elle laissait prévoir à brève échéance une aggravation rapide des événements.

Les 2 et 3 octobre 1935, l'Éthiopie fait en effet connaître au Conseil de la Société des Nations que son territoire vient d'être violé, ses villes bombardées par les forces italiennes. Mais le gouvernement de Rome rétorque qu'il ne peut s'agir, en l'espèce, de violation de frontière, étant donné que celles-ci ne sont pas encore entièrement délimitées. L'Éthiopie saisit donc le Conseil en vertu de l'article 15 du Pacte qui envisage le cas d'un différend susceptible d'entraîner une rupture et qui n'a pas été réglé par l'arbitrage ou une décision judiciaire. Dans son 2^e alinéa, l'article 15 stipule, en outre, que « si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande. » Le Conseil charge donc immédiatement un Comité — qui s'appellera le Comité des Treize — de rédiger un rapport dont il est intéressant de signaler les éléments :

Le Comité des Treize, se bornant à l'analyse des faits, constate en premier lieu :

1° Que tous les pactes ou traités, Pactes de la Société des Nations, Pacte Briand-Kellog, Convention permanente de Justice internationale, traité italo-éthiopien de 1928, ont entraîné pour les parties en cause, l'engagement réciproque de ne pas recourir à la force pour régler leurs litiges.

2° Que l'Éthiopie a demandé l'assistance de la S. D. N. qu'elle a toujours recherché une solution pacifique du problème, alors que l'Italie y a toujours répugné et qu'elle s'est constamment opposée à l'examen du différend en invoquant le traité de 1928 et en poursuivant ses préparatifs d'agression.

3° Que l'Éthiopie a observé les suggestions du Conseil alors que l'Italie les a repoussées comme contraires à sa prétendue mission historique en Afrique et spécialement en Afrique Orientale.

4° Que l'Éthiopie n'a pas transgressé les engagements spéciaux qu'elle avait souscrits lors de son admission à Genève et que les griefs italiens ne sont pas suffisamment fondés, car l'insécurité des frontières n'est pas un cas spécial à l'Éthiopie et il n'est pas prouvé que les incidents dont elles ont été le théâtre aient été encouragés par le gouvernement central ; par ailleurs, il n'est nullement établi que les prescriptions relatives à l'esclavage ou au commerce des armes aient été l'objet de violations systématiques.

5° Qu'enfin l'État politique et administratif de l'Éthiopie n'est pas inférieur, bien au contraire, à ce qu'il était en 1923.

Après cette série de constatations qui tendent, sans aucun doute, à montrer dans l'Italie l'agresseur, le Comité conclut en recommandant qu'il soit mis fin à toute violation du Pacte.

Le rapport est discuté le 5 octobre. Le Conseil charge

alors un nouveau comité — ce sera le Comité des Six — d'examiner la situation. Ce dernier conclut que le gouvernement italien a recouru à la guerre contrairement aux engagements contenus dans le Pacte de la Société des Nations. Après avoir pris connaissances des rapports du Comité des Treize et du Comité des Six, le Conseil constate, à son tour, que quatorze États membres représentés dans son sein se trouvent en présence d'une guerre d'agression. Devant l'Assemblée, trois États, l'Autriche, la Hongrie et l'Albanie se déclarent contre l'avis du Conseil.

L'élaboration d'un plan de sanctions. — La détermination de l'agresseur étant établie, l'Assemblée se réunit en conférence des États membres de la Société des Nations. En tout, quarante-neuf États. Cette conférence résulte d'un vœu en date du 10 octobre et prend le nom de « Comité de Coordination », ainsi appelé parce qu'il est destiné à faciliter la coordination des mesures que chaque gouvernement décidera d'adopter en vertu des dispositions de l'article 16. De ce premier Comité, en émane un second, plus restreint, le « Comité des Dix-Huit ». Dès la constitution de ce dernier, deux thèses sont en présence :

La thèse britannique est favorable à une méthode d'application indirecte des sanctions. Elle préconise l'arrêt de toutes les exportations italiennes vers les États membres de la Société. Elle espère que cette méthode privera l'Italie de devises et l'entravera dans ses achats de matériel de guerre.

La thèse française, au contraire, est en faveur de la méthode directe par l'embargo sur toutes les marchandises utiles à la guerre à destination de l'Italie.

Finalement, le Comité des Dix-Huit, concilie ces deux

méthodes et adopte les avantages de l'une et de l'autre. Successivement, il soumet quatre propositions à l'appréciation des États membres.

La première, en date du 11 octobre 1935, a pour but d'instituer l'embargo sur les exportations d'armes destinées à l'Italie. Il est évident qu'en vertu de leurs obligations internationales, les États membres de la Société doivent à la fois aider la défense de l'État attaqué et paralyser, en revanche, l'action de l'État agresseur. La presque unanimité des États a suivi ce précepte. L'obligation de restreindre l'exportation des armes et munitions à destination de l'Éthiopie a dû être rapportée ; l'exportation des armes et munitions à destination de l'Italie, interdite. La légalité d'une telle mesure est indiscutable et l'Italie était mal venue à protester contre ce qu'elle appelait une violation du traité de 1930, réglementant le commerce des armes et munitions à destination de l'Éthiopie, traité que nous avons signalé. Ce traité, en effet, n'interdit pas à l'Éthiopie de se procurer du matériel de guerre ; ce qu'il prohibe c'est l'acquisition de ce matériel par des Éthiopiens non autorisés à se le procurer. Mais il est bien précisé que le traité a pour but de permettre au Négus l'achat des armes destinées soit au maintien de l'ordre public, soit à la défense de l'Empire contre toute agression extérieure. Il faut probablement voir un effet de cette discrimination dans un communiqué du gouvernement français répondant aux déclarations du Négus qui se plaignait que le trafic du chemin de fer de Djibouti ait été entravé au préjudice de l'Éthiopie : « En ce qui concerne le port de Djibouti, et le chemin de fer « franco-éthiopien, les demandes formulées par le gouvernement d'Addis-Abeba en vue d'importer des armes et « des munitions par cette voie ont été régulièrement

« accueillies par le gouvernement français lorsque les conditions stipulées par le traité du 21 août 1930 se trouvaient réunies. »

La deuxième proposition, adoptée le 14 octobre 1935, vise à l'interdiction de certaines opérations financières tendant à l'octroi de crédits à l'Italie sous quelque forme que ce soit. Il est assez suprenant, à ce sujet, qu'en contrepartie de cette interdiction, l'assistance financière à l'Éthiopie n'ait pas été adoptée.

La troisième et la quatrième proposition sont du 19 octobre 1935. L'une interdit l'importation des marchandises italiennes par les États membres ; l'autre établit l'embargo sur certains produits essentiels à destination de l'Italie, comme les métaux, le caoutchouc, les animaux de trait, le pétrole.

Le 19 octobre, ces mesures étaient adoptées, sauf la réserve concernant l'embargo sur le pétrole, par la grosse majorité du Comité de Coordination ; seules, l'Autriche, la Hongrie et l'Albanie, se montrèrent hostiles. On peut dire cependant qu'en général les États membres se rallièrent aux sanctions malgré les inconvénients qui en résultèrent pour certains. Quant aux États-Unis, ils pratiquèrent, à l'exemple de la Suisse et du Luxembourg, l'embargo bilatéral, sans distinguer entre l'agresseur et sa victime. Il faut voir dans cette attitude, la conséquence de l'idée d'isolement et de neutralité totale qui forme le pivot de la politique extérieure du gouvernement de Washington et qui est contenue dans le *Neutrality Act* du 31 août 1935.

Une première conséquence directe de l'adoption d'un plan de sanctions allait mettre en jeu les dispositions du Pacte sur l'appui mutuel. Il résulte en effet du 3^e alinéa de l'article 16 que « les membres se prêteront l'un à l'autre

« un appui mutuel dans l'application des mesures économiques et financières pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter, ainsi que dans la résistance à toute mesure spéciale qui serait dirigée contre l'un d'eux par l'État félon (c'est-à-dire, la guerre) ». Il s'agit donc ici, d'un appui politique économique et militaire. C'est en vertu de ces termes, que le gouvernement de Londres se préoccupait d'assurer entre les pays méditerranéens une série de pactes d'assistance et qu'une note française remise à la Grande-Bretagne, le 18 octobre, donnait à celle-ci l'appui illimité de la France en matière terrestre, maritime et aérienne.

Une seconde conséquence devait inévitablement se manifester. Les sanctions édictées par le Comité de Coordination devaient entrer en vigueur le 18 novembre 1935. Elles provoquaient immédiatement les mesures réciproques, ou contre-sanctions, décidées en représailles par le gouvernement de Rome. Mais, sanctions et contre-sanctions, ne pouvaient avoir un effet suffisant par elles-mêmes. La fin des hostilités souleva la question de la levée ou du maintien des sanctions. Dans l'esprit du Pacte, les sanctions ont un caractère préventif ; elles ont pour but de hâter la fin des hostilités en paralysant l'action de l'agresseur et non de s'exercer contre ce dernier d'une façon punitive. Pour reprendre une phrase du premier ministre de Grande-Bretagne, M. Baldwin : « Les sanctions sont infligées à une nation pour mettre fin à la guerre, mais elles n'ont pas été conçues à titre de châtiment. » Avec l'annexion de l'Éthiopie, la levée des sanctions s'imposait donc ; elle s'imposait d'autant plus que leur maintien n'aurait pas suffi à empêcher la réalisation des desseins de l'Italie et aurait constitué, en outre, un obstacle à l'apaisement entre

les puissances occidentales. C'était au Comité de coordination, auteur des mesures que nous avons analysées, qu'il appartenait de demander l'abrogation des sanctions. Tel fut l'objet de la proposition du 6 juillet 1936 par laquelle le Comité invitait les gouvernements des États membres à abroger les décisions adoptées en octobre 1935. La levée des sanctions entraînait aussi la caducité des pactes d'assistance mutuelle.

§ 3. — ÉCHEC DES SANCTIONS.

L'application de l'article 16 du Pacte avait fait apparaître non pas l'inutilité ou même l'insuffisance des mesures qu'il préconise, mais surtout les défauts du système. Force est bien, en effet, de constater l'échec des sanctions dans le conflit italo-éthiopien. Cet échec tient à de multiples raisons.

Tout d'abord, l'influence anglo-américaine qui a présidé à l'élaboration du texte de l'article 16 était beaucoup trop vague et manquait de force. Nous avons vu, à ce propos, que les projets français et italiens donnaient des garanties bien supérieures, en prévoyant une gamme de sanctions graduées.

En second lieu, on a voulu appliquer les sanctions sans les avoir organisées. Pour reprendre les termes d'un article de M. J. Barthélemy, paru dans le journal *Le Temps*, du 7 janvier 1936, « il y a un abîme entre les sanctions organisées à l'avance et celles qu'on « improvise à chaud ».

Mais la cause principale de l'inefficacité de l'article 16 réside dans le fait qu'il manque à l'arme des sanctions une portée universelle, unanime, obligatoire. Un acte aussi grave, tel que la rupture du Pacte, nécessitait en effet une

décision collective et solennelle de l'Assemblée. En l'espèce, la règle de l'unanimité s'imposait donc. Par ailleurs, les sanctions avaient besoin d'être appuyées par une action plus opérante, c'est-à-dire armée qui aurait inmanquablement déchaîné un conflit général que précisément, on voulait à toute force éviter.

Enfin, une autre cause d'inefficacité résulte des inconvénients que portent, en elles-mêmes les sanctions. Inconvénients d'ordre économique : perte de débouchés, contre-sanctions ; inconvénients d'ordre politique : la guerre, si l'État coupable voit dans les sanctions dirigées contre lui un fait caractérisant un acte d'hostilité. Et, en réalité, l'Italie aurait considéré l'embargo sur le pétrole comme un acte impliquant la guerre. Ainsi, les sanctions risquent de se retourner contre les États qui les appliquent.

Et cependant, la procédure qui a prévalu à Genève au cours du conflit s'est révélée la seule possible et la seule efficace en ce sens qu'elle a permis l'application d'un plan de sanctions, bien qu'en définitive, ces sanctions n'aient pu faire respecter le Droit ; nous venons de souligner que le vice essentiel de l'article 16, on pourrait même écrire de tout le Pacte, réside dans la non-application des règles de l'universalité et de l'unanimité. Or, celles-ci, risquaient par là-même, du fait du veto d'un seul État, de rendre inopérantes les mesures qui allaient être décidées. C'est pour cette raison que ce ne fut pas l'Assemblée, prise collectivement, qui eut à apprécier s'il y avait ou non rupture du Pacte, s'il y avait lieu ou non à un déclenchement des sanctions, mais chaque État-membre pris individuellement. Il est évident qu'en laissant à chaque État le soin de juger, on évitait les dangers d'une décision dans laquelle un seul pays, lié à l'Italie, tel l'Albanie, aurait pu s'opposer à toute

action collective. Il est regrettable que la conséquence de cette procédure fût de multiplier et de mêler vœux, décisions et comités et de compliquer ce qu'une action collective eût modifié.

CHAPITRE IV

LA LIQUIDATION DE L'AFFAIRE ÉTHIOPIENNE

L'annexion et le problème de la reconnaissance.

RECONNAISSANCE « DE FACTO ».

RECONNAISSANCE « DE JURE » : L'initiative du gouvernement de Londres.

— L'accord anglo-italien du 16 avril 1938. — L'Assemblée de Genève du 12 mai. — Reconnaissance par la France et la Grande-Bretagne.

Pendant que la Société des Nations applique à l'Italie les sanctions et s'efforce par des tentatives de médiation de provoquer entre les deux adversaires une détente désormais impossible, les troupes italiennes avancent rapidement à l'intérieur du territoire éthiopien. Les lois de la guerre ne sont pas respectées et les deux parties se reprochent mutuellement l'emploi de moyens illicites de combat que l'Assemblée de Genève s'avère, une fois de plus, incapable d'empêcher. Le 5 mai 1936, les Italiens occupent Addis-Abeba. Quatre jours plus tard, le 9 mai, le gouvernement de Rome réalise l'annexion. Il crée par décret un empire d'Afrique Orientale qui comprend cinq gouvernements ; le roi d'Italie devient constitutionnellement « roi d'Italie, empereur d'Éthiopie ». Désormais, un nouveau problème international se pose : c'est celui de la reconnaissance.

Ce problème a une double face.

Reconnaissance « de facto ». — D'une part, en effet, la reconnaissance « de facto » du nouvel empire est inévitable.

Les puissances ne peuvent ignorer, sous un prétexte de fidélité à leurs engagements internationaux, que l'annexion a eu pour conséquence de faire apparaître une situation nouvelle qui est due à la substitution d'une souveraineté à une autre. Il faut donc tenir compte de l'existence réelle en Éthiopie d'un nouveau pouvoir qu'il serait imprudent et sans aucune utilité de méconnaître. Effectivement, les puissances ont adopté sur ce point une procédure à peu près analogue. En général, elles ont remplacé leurs légations en Éthiopie par des consulats ; ces légations étant accréditées auprès d'un chef d'État qui avait abandonné son pays et qui avait, de ce fait, perdu sur ce pays toute autorité effective. Cette reconnaissance *de facto*, par quelques moyens qu'elle ait été effectuée, n'était évidemment que précaire et n'offrait aucune garantie juridique vis-à-vis du nouvel occupant, en ce sens qu'elle n'était qu'une simple mesure pratique prise par les États tiers pour protéger leurs intérêts en Éthiopie.

Reconnaissance « de jure ». — Mais il en est tout autrement de la reconnaissance « de jure ». Si la reconnaissance « de facto » était possible parce que le fait de la domination italienne sur l'Éthiopie était incontestable, encore fallait-il pour que la reconnaissance « de jure » fût à son tour permise, l'existence d'une condition indispensable, à savoir : la conformité du nouvel état de choses à l'ordre juridique international. Or, l'annexion, suite de la rupture du Pacte, était trop violemment contraire au Droit pour être reconnue. La liberté des puissances était entravée par leurs engagements internationaux. Il était donc impossible, juridiquement et logiquement, à la Société des Nations ou à l'un de ses membres,

de reconnaître à l'Italie en Éthiopie une compétence « de jure ». Aussi, l'Assemblée de Genève, réunie le 30 juin 1936, posa-t-elle à nouveau le principe de la non-reconnaissance des acquisitions territoriales obtenues par la force. Cependant, la façon dont fut posé le principe est pour le moins singulière et assez équivoque. En 1932, lors des débats sur la création de l'État du Mandchoukouo, l'Assemblée avait imposé à ses membres la non-reconnaissance par un texte adopté à l'unanimité ; en 1936, le texte de l'Assemblée prend la forme d'un simple vœu auquel il manque et l'unanimité et la force obligatoire. Il est vrai que les États membres de la Société n'ont pas attendu la décision de l'Assemblée pour faire connaître leur attitude. Les déclarations des gouvernements de Paris et de Londres sont, sur ce point, des plus catégoriques.

La persistance de la non-reconnaissance devenait, néanmoins, surtout à la fin de 1937, un obstacle à l'établissement des relations diplomatiques normales entre l'Italie et les puissances sociétaires. Déjà, un grand nombre de pays — dont certains, membres de la Société des Nations — avaient reconnu unilatéralement le nouvel Empire. Le vœu émis par l'Assemblée en 1936 n'avait pas lié obligatoirement les États membres de la Société. N'oublions pas qu'il n'avait pas interdit la reconnaissance « de jure », d'une façon formelle. Peu à peu, il devint évident, dans les sphères internationales, que la reconnaissance du fait accompli s'imposait et qu'il convenait de surmonter les obstacles qui s'opposaient à cette reconnaissance.

L'initiative vint du gouvernement de Londres qui mena, avec Rome, une rapide négociation. Le 16 avril 1938, un accord anglo-italien est signé et aboutit à une quasi-reconnaissance de la conquête éthiopienne ; il s'agit, en

effet, d'une reconnaissance à terme, puisque l'accord n'entrera en vigueur qu'après que la Société des Nations, seule habilitée pour ceci, aura délié ses membres de l'empêchement dans lequel ils se trouvent de reconnaître l'Empire italien. A cet effet, une réunion de l'Assemblée est prévue pour le 9 mai. Il convient, en définitive, de rapporter la condamnation morale prononcée par la Société des Nations contre l'Italie, ou tout au moins de la considérer comme lettre morte.

Le 12 mai, l'Assemblée entend un plaidoyer du Négus venu en personne plaider sa cause. Mais elle se rallie sans difficultés à la thèse franco-britannique. A l'issue de la session, « le Conseil estime qu'il appartient aux membres de la Société, à titre individuel, de déterminer leur attitude à la lumière de leur propre situation et de leurs propres obligations . » Juridiquement, le Négus pourra à nouveau se présenter devant l'Assemblée ; pratiquement, aucun obstacle n'empêche plus les États membres de reconnaître « de jure » le royaume d'Italie et son Empire. C'est ainsi que déliés de leurs obligations sociétaires, les gouvernements de Londres et de Paris purent, les 17 et 19 novembre 1938, accréditer leurs ambassadeurs à Rome auprès de S. M. « le roi d'Italie, empereur d'Éthiopie ».

CONCLUSION

Les vicissitudes de l'Éthiopie ont marché de pair, on l'a vu, avec celles de la Société des Nations.

Dans une première période, qui va des années 1923 à 1934, l'Empire des Négus jouit en paix de son indépendance. Il évolue lentement dans le cadre de la Société internationale. Ses efforts sont louables, mais encore insuffisants. La Société des Nations qui l'a admis parmi ses membres le protège efficacement des convoitises des puissances occidentales. Mais l'Empire a encore des tares dans sa structure juridique : ses frontières ne sont pas nettement définies, le pouvoir central est parfois impuissant à faire imposer ses volontés dans toutes les régions du pays, l'esclavage subsiste plus ou moins, malgré les désirs et les actes du gouvernement ; le trafic des armes et munitions se poursuit aux confins des déserts, bien que le Négus s'efforce de se mettre en règle avec les conventions auxquelles son pays a adhéré. Tout cela laisse percer une organisation et une civilisation toutes précaires.

A partir de 1934, l'Éthiopie est en butte aux convoitises de l'Italie. Deux ans plus tard, elle est annexée par le gouvernement de Rome. Ce dernier a rompu le Pacte de Genève et la Société des Nations s'est montrée incapable d'imposer sa loi. A qui incombent les responsabilités ?

A l'Italie d'abord. Rome a depuis longtemps préparé l'agression ; puis, elle a fait naître le conflit. Aux tentatives de règlement pacifique, elle a opposé sa volonté de n'admettre d'autre règlement qu'un règlement conforme à ses désirs. Elle a enfin rompu le Pacte et envahi, sans motifs légitimes, le territoire éthiopien.

A la Société des Nations, ensuite et surtout. Celle-ci déjà venait à peine de réagir devant les actes contraires au Droit dont s'étaient rendu coupables l'Allemagne et le Japon. Si, dans l'affaire éthiopienne, elle a tenté un peu trop tard de faire respecter le Pacte, elle a montré, au début du conflit, une indulgence coupable et une trop grande confiance dans un traité aux défauts manifestes. Par ses hésitations et ses lenteurs, elle a exaspéré les deux adversaires et permis à l'Italie la préparation complète d'une attaque foudroyante. Lorsqu'elle s'est décidée à intervenir plus énergiquement, elle s'est rendu compte qu'il n'y avait pour imposer l'ordre international d'autre moyen que le recours à une conflagration générale. La dernière session de Genève, en mai 1936, a ainsi consacré le déclin d'une institution créée pour maintenir dans le monde le Droit et la Paix. La Société des Nations ne vivra qu'en se réformant, ou alors, elle disparaîtra.

Les grandes puissances ont enfin, elles aussi, leur part de responsabilité. C'est un peu sous leur pression que la Société des Nations a temporisé au début de l'affaire éthiopienne et toujours ajourné les décisions graves qui étaient à prendre. Le gouvernement français notamment ne montra-t-il pas, par son attitude, que les craintes qui s'étaient fait jour à la suite de l'accord Laval-Mussolini n'étaient pas illusoires ? Quant à l'Éthiopie, il eût mieux valu pour elle et pour le Pacte que sa candidature à Genève fût ajournée à d'autres temps.

VU :

Le Doyen,
G. RIPPERT.

VU :

Le Président de thèse,
A. DE LA PRADELLE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

Principes généraux.

Traité de Droit International Public, par P. FAUCHILLE, Paris, 1926.

Précis de Droit International Public, par M. le professeur LE FUR, Paris, 1930-1931.

Commentaire théorique et pratique du Pacte de la S. D. N. et des statuts de l'Union Panaméricaine, par MM. J. M. YEPES et P. DA SILVA, Paris, 1937.

Essai sur les Protectorats, par F. DESPAGNET, Paris, 1896.

Du Protectorat colonial et de la sphère d'influence (Hinterland), par P. FIORE (*Revue Générale de Droit international public*, numéro de janvier-février 1907).

La lutte internationale contre l'esclavage, par J. GOUDAL (*Revue générale de Droit international public*, numéro septembre-octobre 1928).

Le Problème de l'esclavage devant l'opinion et devant la S. D. N., par M. BESSON (*Revue de Sciences politiques*, numéro de juillet-septembre 1932).

L'Admission des Etats dans la S. D. N., par M. G. GIRAUD, Paris, 1936.

Sources historiques.

Histoire diplomatique de l'Europe depuis le congrès de Berlin jusqu'à nos jours, par A. DEBIDOUR, Paris, 1920.

Manuel historique de politique étrangère, par Émile BOURGEOIS, Paris, 1927.

La France et les autres nations latines en Afrique, par E. ROUARD de CARD, Paris, 1903.

Le partage de l'Afrique, par Gabriel HANOTAUX, Paris, 1905.

L'Empire des Négus, de la Reine de Saba à la S. D. N., par M. Pierre ALYPE, Paris, 1925.

L'Afrique, champ d'expansion de l'Europe, par E. L. GUERNIER, Paris, 1933.

L'Ethiopie et le droit des gens.

Le Conflit entre l'Italie et l'Abyssinie, par Fr. DESPAGNET (*Revue Générale de Droit international public*, numéro de janvier-février 1897).

Livre Jaune. Affaires d'Ethiopie 1906. Commerce des armes (documents diplomatiques).

Essais de pénétration européenne en Ethiopie, 1885-1906, par J. SANGUINETTI, Thèse Montpellier, 1907.

L'Ethiopie et l'expansion européenne en Afrique Orientale, par R. FERRY (*Annales des Sciences politiques*, numéro janvier-mars 1910).

L'Ethiopie et l'expansion européenne en Afrique Orientale par Th. RAVIER, Thèse Dijon, 1910.

L'Ethiopie et les convoitises allemandes ; la politique anglo-franco-italienne, par M. Pierre ALYPE, Paris-Nancy, 1917.

L'Ethiopie au point de vue du Droit International, par E. ROUARD de CARD, Paris, 1928.

La juridiction concernant les étrangers en Ethiopie, par A.-L. GARDINER (*Revue générale de Droit international public*, numéro août-septembre 1928).

Le conflit italo-éthiopien et la S. D. N., Florence, 1936 (Résolutions des associations italiennes pour la S. D. N.).

L'Article 16 du Pacte de la S. D. N. et le conflit italo-éthiopien, par J. BELIN (*Revue de Droit International*, numéro de janvier-mars 1936).

Publications officielles de la S. D. N., Genève, Paris.

Le conflit italo-éthiopien, par M. le professeur de LA PRADALLE, Paris, 1937.

Le conflit italo-éthiopien devant le Droit International, par M. le professeur ROUSSEAU, Paris, 1938.

Revue.

Revue de Droit International.

Revue Générale de Droit international public.

Bulletin du Comité de l'Afrique Française, années 1910 à 1937.

Revue Politique et Parlementaire, années 1895 à 1935.

Revue des Deux Mondes, années 1891 à 1938.

Revue des sciences politiques. — Questions diplomatiques et coloniales. — Revue coloniale. — Le monde Colonial illustré. — Mer et Colonies, organe de la L. M. C. — *L'Illustration. — Revue Bleue. — La Vie*, etc...

Journaux.

Articles divers...

Divers.

A travers l'empire de Ménélik, par J. D'ESME, Paris, 1928.

Le dernier Empire africain. En Abyssinie. Relation d'un voyage de la Mer Rouge au Soudan, par Hermann KORDEN, trad. G. LEON, Paris, 1930.

Marchés d'esclaves, par J. KESSEL, Paris, 1933.

Les Flambeurs d'hommes, par M. GRIAULE, Paris, 1934.

Ethiopie, XX^e siècle, par H. CELARIE, Paris, 1934.

Le Roi des Rois, par P. GILSON, Paris, 1935.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
--------------------	---

PARTIE PRÉLIMINAIRE

Le statut juridique international de l'Éthiopie avant 1923.

§ 1. — Première tentative de l'Italie. Son échec	7
§ 2. — Le traité anglo-éthiopien du 15 mai 1902 et ses précédents	12
§ 3. — L'accord tripartite de Londres, 13 décembre 1906	16
§ 4. — Statut juridique international de l'Éthiopie	24

PREMIÈRE PARTIE

L'Éthiopie dans le cadre de la Société des Nations. 1923-1934.

CHAPITRE PREMIER. — L'admission à Genève.....	34
§ 1. — L'admission ; 19 septembre 1923..... L'aide de la France. — L'hostilité anglo-américaine. — La revendication italienne. — La demande d'admission. — Les trois thèses en présence. — L'admission conditionnelle	34

§ 2. — Discussion sur l'opportunité de l'admission	40
L'article 1 ^{er} du Pacte. — La théorie ; la pratique. — Les cinq questions traditionnelles. — Leur application à la demande de l'Éthiopie	40
CHAPITRE II. — Les combinaisons anglo-italiennes de 1925-1926.....	52
La collaboration anglo-italienne. — Les ambitions coloniales de l'Italie. — L'expansion britannique et le problème des eaux du Nil. — L'accord de Londres des 14-20 décembre 1925. — Ses défauts. — Protestation de l'Éthiopie à Genève...	52
CHAPITRE III. — Le traité italo-éthiopien du 2 août 1928.....	59
Tentative de l'Éthiopie en vue de se libérer du traité de 1902. — Le rapprochement italo-éthiopien. — Le pacte d'amitié et d'arbitrage du 2 août 1928. — Sa raison d'être essentielle : le recours à l'arbitrage en cas de conflit. — La satisfaction à Rome et à Genève.....	59
CHAPITRE IV. — Les réalisations de l'Éthiopie en matière de droit des gens	63
Le problème de l'esclavage. — L'édit du 31 mars 1924.....	64
Le commerce des armes et munitions. — Le traité du 21 août 1930.....	67
Le gouvernement central et la constitution de juillet 1931.....	68

DEUXIÈME PARTIE

Le conflit italo-éthiopien et la crise de la Société des Nations. 1935-1938.

CHAPITRE PREMIER. — Les causes du conflit.....	73
§ 1. — Les ambitions coloniales du Fascisme. 1880-1920 : quarante années de déceptions coloniales. — La maladresse de 1919. — Le traité du 26 avril 1915, article 13. — Attitudes de la France et de la Grande- Bretagne. — Campagnes de presse et polémiques. — La francophobie. — Nais- sance et développement d'un impéria- lisme purement africain. — Les différents objectifs.....	73
§ 2. — L'accord de Rome du 7 janvier 1935. Sa portée territoriale. — Sa portée politique. — Malaise et inquiétude à Londres et à Genève	81
CAPITRE II. — Le conflit. — Les tentatives de rè- glement pacifique	86
§ 1. — L'incident de Oual-Oual..... La thèse éthiopienne. — La thèse italienne. — Le double problème : problème de res- ponsabilité ; problème de territorialité..	86
§ 2. — Procédure des négociations directes. L'article 5 du traité de 1928. — Les diver- gences de vues des deux parties. — L'échec	89
§ 3. — Procédure de conciliation et d'arbitrage. La commission mixte italo-éthiopienne. — Composition ; compétence. — Mêmes divergences de vues des parties. — Le	

surarbitre. — La sentence arbitrale du 3 septembre 1935.....	91
§ 4. — Procédure devant la Société des Na- tions	96
Première requête éthiopienne basée sur l'ar- ticle 11,2 du Pacte. — Deuxième requête basée sur l'article 15. — Cascades d'ajournement ; hésitations	96
§ 5. — Tentatives de médiation.....	100
Entretiens anglo-italiens Eden-Mussolini. — Conférence franco-anglo-italienne à Paris	100
§ 6. — Échec définitif des tentatives de règle- ment pacifique	102
Le Mémoire italien. — Ultime proposition du Conseil de la Société des Nations. — Le plan du Comité des Cinq.....	102
CHAPITRE III. — Le conflit. — La rupture du pacte.	
— Les sanctions	107
§ 1. — A la recherche d'une entente amiable. 107	
Le plan Laval-Hoare. — Son contenu ; son échec. — La suggestion Flandin. — Appel aux parties. — Nouvel échec. 107	
§ 2. — Les sanctions	112
A) Domaine juridique de l'article 16 du Pacte. — Élaboration et interprétation. Tentatives diverses en vue de renforcer sa portée	112
B) Domaine historique et pratique de l'ar- ticle 16. — L'application au conflit italo- éthiopien	117
1. Détermination de l'agresseur. — Comité des Treize et Comité des Six. 119	
2. Élaboration du plan de sanctions. — Comité de coordination et Comité des	

Dix-Huit. — Les quatre propositions de sanctions et l'attitude des États. — L'appui mutuel.....	121
3. Contre-sanctions. — Levée des sanctions.....	121
§ 3. — Échec des sanctions	125
Les causes, — Sur la procédure qui a prévalu à Genève	125
CHAPITRE IV. — La liquidation de l'affaire éthiopienne.....	128
L'annexion et le problème de la reconnaissance	128
§ 1. — Reconnaissance « de facto ».....	128
§ 2. — Reconnaissance « de jure ».....	129
L'initiative du gouvernement de Londres. — L'accord anglo-italien du 16 avril 1938. — L'Assemblée de Genève du 12 mai. — Reconnaissance par la France et la Grande-Bretagne	129
CONCLUSIONS	132

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :